

University of Groningen

Het wetsvoorstel Omgevingswet

de Graaf, K.J.; van der Veen, G.A.; Tolsma, H.D.; Marseille, A.T.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

de Graaf, K. J., van der Veen, G. A., Tolsma, H. D., & Marseille, A. T. (2015). *Het wetsvoorstel Omgevingswet: Een onderzoek naar de reactie van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State*. Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Het wetsvoorstel Omgevingswet

Een onderzoek naar de reactie van de regering
naar aanleiding van het advies van de Raad van State

Prof. mr. K.J. de Graaf

Prof. mr. G.A. van der Veen

Mr. dr. H.D. Tolsma

Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksvragen	6
1.3 Beoordeling uitkomsten	7
1.4 Uitvoering van het onderzoek	7
2 Opmerking A: bindende regels niet in wetsvoorstel opgenomen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	9
2.3 Analyse afzonderlijke onderdelen	12
2.3.1 Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB	12
2.3.2 Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet	15
2.3.3 Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen	20
2.3.4 Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet	24
2.3.5 Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet	26
2.3.6 Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet	28
2.4 Analyse algemeen: opmerking A	29
3 Opmerking B: bevoegdheidsverdeling onvoldoende duidelijk	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	33
3.3 Analyse afzonderlijke onderdelen	34
3.3.1 Subsidiariteitsbeginsel	35
3.3.2 Instructie(besluit)	39
3.3.3 Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning	44
3.3.4 Monitoringsplicht	46
3.3.5 Bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19 algemeen)	49
3.3.6 Bevoegd gezag archeologische vondst	50
3.3.7 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste	51
3.3.8 Landsverdediging	52
3.3.9 Aanwijzing bevoegd gezag handhaving	53
3.4 Analyse algemeen: opmerking B	54
4 Opmerking C: integrale belangenafweging in één besluit niet bereikt	57
4.1 Inleiding	57
4.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	57
4.3 Analyse algemeen: opmerking C	62
5 Opmerking D: veel flexibiliteit gaat ten koste van rechtszekerheid	69
5.1 Inleiding	69
5.2 Opmerking Raad van State en reactie regering	69
5.3 Analyse afzonderlijke onderdelen	70
5.3.1 Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels	71
5.3.2 Gelijkwaardigheid	73

5.3.3	Omgevingswaarden	76
5.3.4	Programmatische aanpak	79
5.3.5	Projectbesluit	82
5.3.6	Experimenteerbepaling	84
5.4	Analyse algemeen: opmerking D	87
6	Opmerking E: belangrijke voorschriften rechtsbescherming en handhaving ontbreken	91
6.1	Inleiding	91
6.2	Opmerking Raad van State en reactie regering	91
6.3	Analyse afzonderlijke onderdelen	92
6.3.1	Beroep tegen omgevingsplan	92
6.3.2	Bestuurlijke boete	96
6.3.3	Binnentreden	98
6.3.4	Bibob	100
6.4	Analyse algemeen: opmerking E	103
7	Samenvatting en slotbeschouwing	105
8	Beknopte weergave bevindingen in tabellen	111
8.1	Inleiding en leeswijzer	111
8.2	Tabel opmerking A	112
8.3	Tabel opmerking B	114
8.4	Tabel opmerking C	118
8.5	Tabel opmerking D	120
8.6	Tabel opmerking E	125
Bijlage 1 – Relevante bepalingen per opmerking		127
9.1	Relevante bepalingen bij opmerking A	127
9.2	Relevante bepalingen bij opmerking B	129
9.3	Relevante bepalingen bij opmerking C	137
9.4	Relevante bepalingen bij opmerking D	140
9.5	Relevante bepalingen bij opmerking E	144
Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewden		147
Bijlage 3 – Over de auteurs		149

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het omgevingsrecht bestaat op dit moment uit 4700 artikelen, verspreid over 35 wetten, 120 AMvB's en 120 ministeriële regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water, elk met specifiek te beschermen algemene belangen, uitgangspunten, procedures en eisen. De regelgeving wordt als te ingewikkeld beschouwd, zelfs voor degenen die er beroepsmatig mee werken. Het kabinet zet daarom al geruime tijd in op een ambitieus doel: de herziening van het hele stelsel van het omgevingsrecht. De toekomstige Omgevingswet moet dat doel bereiken door vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving. Doel is echter ook een cultuurverandering te bewerkstelligen in de benadering van projecten in de fysieke leefomgeving door de overheid; de overheid past een meer faciliterende rol voor maatschappelijk gewenste projecten. Tegelijkertijd wil het kabinet de goede kwaliteit van de leefomgeving waarborgen door het stellen van democratisch gelegitimeerde regels. De Omgevingswet is enerzijds gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Anderzijds wordt beoogd om ter vervulling van maatschappelijke functies regels te stellen voor het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

Na een periode van voorbereiding heeft de regering in februari 2013 de zogenoemde Toetsversie Omgevingswet (voorontwerp Omgevingswet) opgesteld. Deze Toetsversie is ter consultatie aan verschillende bij het omgevingsrecht betrokken partijen gestuurd, waaronder de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW. Ook overigens heeft deze Toetsversie Omgevingsrecht vele pennen in beweging gebracht. De regering heeft vervolgens voortvarend gewerkt aan een conceptvoorstel dat voor advies aan de Raad van State is voorgelegd. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: raad van State) van 13 januari 2014 was niet onverkort positief en was derhalve aanleiding voor de regering om het *conceptvoorstel* aan te passen. Uiteindelijk is op 17 juni 2014 aan de Tweede Kamer het *wetsvoorstel* Omgevingswet aangeboden.

Het wetsvoorstel bevat 350 artikelen en 97 definities (exclusief verwijzingen naar richtlijnen) en de toelichting op het huidige wetsvoorstel beslaat 629 pagina's. De herziening van het stelsel van omgevingsrecht die met deze wetgevingsoperatie is gestart, is een majeure operatie vanwege de omvang en de complexiteit ervan, maar ook omdat de regering daarmee een paradigmaverschuiving beoogt, waarmee tegemoet kan worden gekomen aan de huidige maatschappelijke opgaven en knelpunten ten aanzien van het gehele omgevingsrecht. Voor een kwalitatief hoogwaardig wetgevingsproces is derhalve veel en verschillende expertise nodig. Dat geldt voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu dat de wet samen met andere ministeries voorbereidt en voor de Afdeling advisering van de Raad van State. Nu geldt dat ook voor de Tweede Kamer. Niet alleen om het wetsvoorstel te kunnen beoordelen, maar ook om aan de wet inhoud te geven als (mede)wetgever. De Tweede Kamer heeft daarom besloten door een externe partij een onderzoek te laten uitvoeren naar het wetsvoorstel Omgevingswet aan de hand van een voorstel daartoe dat is opgenomen in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 8.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de wijzigingen die de regering ten opzichte van het conceptvoorstel heeft aangebracht in het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel. Enkel de wijzigingen die het gevolg zijn van de vijf voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State op het conceptvoorstel,¹ maken onderdeel uit van het onderzoek. Die vijf opmerkingen zijn:

- A) De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- B) Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.
- C) De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- D) Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- E) Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Het onderzoek kent ten aanzien van deze opmerkingen een centrale onderzoeksvraag en een drietal deelvragen. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe heeft de regering de voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Omgevingswet meegenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet en in het Nader Rapport c.q. welk sterk/zwak effect mag van de genomen en voorgestelde maatregelen worden verwacht? Met welke neveneffecten moet daarbij eventueel rekening gehouden worden?

Bij deze centrale onderzoeksvraag worden de volgende drie deelvragen onderscheiden.

- 1) In hoeverre heeft de regering de vijf voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State in het wetsvoorstel Omgevingswet overgenomen?
- 2) Hoe komt de regering voor de vijf voornaamste opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State afzonderlijk, tegemoet aan de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State en wat zijn de te verwachten effecten (sterk/zwak) van de maatregelen die de regering heeft genomen naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State?
- 3) Welke alternatieven of aanvullende maatregelen zijn er (in de literatuur en elders) op wat de regering ten aanzien van de verschillende opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State voorstelt? Welke trends of categorie-

¹ Het conceptvoorstel zoals de Afdeling advisering van de Raad van State dat heeft beoordeeld, is te vinden onder aan de website van de Raad van State aangaande het advies, zie <http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=11250>. De opmerkingen van de Raad van State in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4 en het wetsvoorstel in *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2.

en zienswijzen kunnen daarin *grosso modo* worden onderscheiden? Wat zijn de verwachte effecten of bijeffecten van deze alternatieven of aanvullende maatregelen?

1.3 Beoordeling uitkomsten

Gelet op het voorgaande worden de uitkomsten van het onderzoek op drie verschillende manieren beoordeeld.

Ten eerste dient het onderzoek duidelijk te maken op welke wijze en in welke mate de regering met het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel tegemoet is gekomen aan de vijf opmerkingen van de Raad van State. Voor alle (specifieke en meer algemene) opmerkingen in het advies van de Raad van State is vastgesteld of de reactie betekent dat de regering **tegemoetkomt**, **gedeeltelijk tegemoetkomt** of **niet tegemoetkomt**. Deze termen geven uitdrukking aan een glijdende schaal aan de hand waarvan de onderzoekers de reactie van de regering hebben beoordeeld.

Ten tweede moet het onderzoek duidelijk maken wat het effect is van de reactie van de regering. Voor alle reacties van de regering naar aanleiding van het advies van de Raad van State is beoordeeld of het effect van de reactie kan worden gekwalificeerd als **sterk**, **redelijk sterk**, **matig**, **redelijk zwak** en **zwak**. Ook hier is sprake van een glijdende schaal. Een beoordeling van het (mogelijke) effect van de reactie van de regering leidt tot een waardering van dat effect op die schaal. Benadrukt zij dat in dit onderzoeksrapport het te verwachten effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel is beoordeeld in het licht van de (specifieke) opmerking die de Raad van State heeft gemaakt. Ter illustratie: bij het beoordelen van het effect van de (algemene) wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerking A is bezien in hoeverre er na aanpassing meer regels in het wetsvoorstel zijn opgenomen die burgers direct binden. De onderzoekers hebben vervolgens gebruik gemaakt van de genoemde glijdende schaal, die tot uitdrukking komt in de zo-even genoemde terminologie, om de waardering van het effect (sterk/zwak) duidelijk te maken. Indien de opmerking van de Raad van State niet tot wijzigingen in het wetsvoorstel heeft geleid, is de kwalificatie **geen** effect gebruikt.

Ten derde dient het onderzoek inzicht te bieden in de (neven)effecten van de door de onderzoekers achterhaalde alternatieven of aanvullende maatregelen die de regering had kunnen nemen.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

In januari en februari 2015 is het onderzoek uitgevoerd door onderzoekers verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen, vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde. Dit rapport is een verslag van dat onderzoek. Het onderzoek is derhalve in beginsel niet gericht op ontwikkelingen in het wetgevingsproces na indiening van het wetsvoorstel voor een Omgevingswet op 17 juni 2014.²

Ten behoeve van het onderzoek is studie verricht naar het advies van de Raad van State over het conceptvoorstel en de reactie daarop van de regering. Tevens is onderzoek ver-

² Het onderzoek betreft derhalve uitdrukkelijk niet de Nota naar aanleiding van het verslag dd. 18 februari 2015, de Nota van wijziging dd. 19 februari 2015 en de brief van de regering inzake de Contouren van de uitvoeringsregelgeving Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 692, nrs. 12 en 13 en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 118, nr. 18).

richt op basis van de beschikbare literatuur en de relevante jurisprudentie en is een aantal interviews gehouden met deskundigen die vanuit verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij de ontwikkeling van (het wetsvoorstel voor) de Omgevingswet.

Het verslag van het onderzoek in dit rapport volgt de volgorde van de opmerkingen van de Raad van State over het conceptvoorstel. In het hiernavolgende zullen de vijf opmerkingen (A t/m E) van de Raad van State en de reactie van de regering op die opmerkingen elk besproken worden in een hoofdstuk (hoofdstukken 2 t/m 6). Hoofdstuk 7 biedt een samenvatting van de resultaten van het onderzoek en een slotbeschouwing waarin de onderzoekers een aantal opvallende bevindingen signaleren.

Ten behoeve van de (verdere) toegankelijkheid van de juridische analyse en de resultaten van het onderzoek, zijn de resultaten in tabelvorm terug te vinden in hoofdstuk 8 en zijn in Bijlage 1 de meest relevante artikelen uit het conceptvoorstel en het wetsvoorstel opgenomen en gegroepeerd aan de hand van de opmerkingen van de Raad van State.

2 Opmerking A: bindende regels niet in wetsvoorstel opgenomen

De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

2.1 Inleiding

De analyse van opmerking A start met een beschrijving van de ratio van de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering op de opmerking (par. 2.2). Hierna volgt een beoordeling aan de hand van de afzonderlijke aspecten van het wetsvoorstel waarvoor de opmerking van de Raad van State geldt (par. 2.3). Het betreft:

1. Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB
2. Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet
3. Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen
4. Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet
5. Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet
6. Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet

Tot slot volgt een beoordeling waarbij wij antwoord geven op de drie deelvragen uit het onderzoek (par. 2.4). De voor de bovengenoemde aspecten meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 bij dit rapport.

2.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

De Raad van State stelt – in de samenvatting van het advies – dat regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Deze opmerking is door de onderzoekers zo opgevat dat alle opmerkingen van de Raad van State die hetzij betrekking hebben op het niveau waarop de normstelling in regelgeving wordt vastgesteld (wet in formele zin of algemene maatregel van bestuur), hetzij op de begrenzing van delegatiegrondslagen en de reactie van de regering op die opmerkingen, tot het onderzoek behoren. Kernelement van de kritische opmerking(en) is dat meer materiële normering voor de fysieke leefomgeving in de wet zelf zou moeten worden neergelegd, of dat althans de in de wet opgenomen delegatiegrondslagen om normstelling in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) neer te leggen, voldoende inhoudelijk begrensd moeten zijn en aldus ook sturend vermogen hebben voor de inhoud van de door de regering vast te stellen AMvB's.

Het advies van de Raad van State luidt dat het (concept)wetsvoorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement. Ook in vergelijking met bestaande kaderwetten is het (concept)wetsvoorstel verstrekkend, vanwege de ruime delegatiegrondslagen en het ontbreken van normatieve inkadering en/of sectorale afbakening.

Het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, is een belangrijke verworvenheid van de parlementaire democratie in Nederland. Om die reden zouden essentiële normen en een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin neergelegd moeten worden.³ De Raad van State stelt dat normen die in de wet thuishoren niet in het conceptvoorstel zijn opgenomen, dat delegatiegrondslagen daarin onvoldoende zijn begrensd en dat daardoor onvoldoende duidelijk is welke normen bij (of krachtens) AMvB gesteld kunnen worden.

Welk niveau van regelgeving voor een bepaalde norm aangewezen is, is in hoge mate een vraag van politieke aard omdat er – ook in de Grondwet – nauwelijks (bindende) aanknopingspunten zijn voor beantwoording. De Raad van State erkent dat het vanuit een oogpunt van inzichtelijkheid voordelen kan hebben om materiële normen zoveel mogelijk te bundelen op één niveau van regelgeving en dat flexibiliteit en snelheid redenen kunnen zijn te kiezen voor dergelijke bundeling in uitvoeringsregelingen, maar maakt desondanks een opmerking over de noodzaak om bepaalde normen vast te stellen op het niveau van een wet in formele zin. De opmerking van de Raad van State⁴ is gebaseerd op enerzijds de bestaande gewoonte in de Nederlandse parlementaire democratie en anderzijds de – breed gedragen – uitkomsten van het in het verleden naar deze problematiek verrichte onderzoek. In dat verband wijst de Raad van State op het rapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken uit 1985 (Cie. Polak)⁵ en op de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁶ De Cie. Polak concludeerde op grond van het ‘primaat van de wetgever’ dat regeling in de wet in formele zin in ieder geval aangewezen is voor:

- a. de structuur van een wetgevingscomplex als geheel;
- b. de hoofdlijnen en de voornaamste duurzame normen;
- c. de reikwijdte-bepalende elementen.

Deze conclusie is onder meer nadere geconcretiseerd in de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁷ Deze aanwijzingen worden in beginsel in acht genomen door de regering (aanwijzing 4); zij kunnen weliswaar niet de Staten-Generaal of de Raad van State in gelijke mate binden, maar niettemin verdient het aanbeveling dat deze instanties met de aanwijzingen rekening houden. De Raad van State wijst in het advies specifiek op aanwijzing 24 waarin als uitgangspunt is neergelegd dat regeling in de wet in formele zin zoveel mogelijk wordt geregeld voor:

- a. voorschriften die de grondslag vormen van een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelen afhankelijk wordt gesteld van verlof van de overheid;
- b. voorschriften die andere overheden in medebewind roepen;
- c. voorschriften waarbij nieuwe bestuursorganen in het leven worden geroepen;
- d. voorschriften betreffende rechtsbescherming;
- e. voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke aard;

³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 33.

⁵ Eindrapport van de Commissie wetgevingsvraagstukken (cie. Polak), Orde in de regelgeving, 's-Gravenhage 1985, p. 43. Zie in dat verband W.J.M. Voermans, ‘Toekomstperspectieven voor het primaat van de wetgever’, *RegelMaat* 1998, p. 35-40 en recent W. van der Woude, ‘Staten-Generaal en wetgeving’, *Regelmaat* 2014, p. 322-333.

⁶ Zie wetten.nl voor de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

⁷ Aanwijzing 22.

- f. voorschriften waarbij toezichts- of opsporingsbevoegdheden worden toegekend;
- g. voorschriften omtrent rechten en verplichtingen van burgers jegens elkaar;
- h. voorschriften die beogen aan de burger procedurele waarborgen te bieden ten aanzien van het gebruik van bevoegdheden door de overheid.

De Raad van State adviseert ten behoeve van de medewetgevende rol van het parlement in de wet bepalingen op te nemen over de reikwijdte van de wet, de structurele elementen van die wet en de voornaamste duurzame normen. Hij adviseert onder meer om EU-beginselen die nationaal beleid en regelgeving richting geven en de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst, in het voorstel op te nemen. Datzelfde geldt ook voor – waar mogelijk – de materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming. Daarnaast adviseert de Raad van State nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, in de wet zelf kunnen worden opgenomen.⁸ Dergelijke normen geven richting aan de uitleg en de toepassing van de regels en de discretionaire bevoegdheden en hebben aldus een ordenende en harmoniserende werking en dragen bij aan de voorspelbaarheid van overheidshandelen. Met het opnemen van deze normen in de wet wordt gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste de burgers bindende normen. Tot slot wordt geadviseerd om de Invoeringswet en de gedelegeerde (uitvoerings)regelgeving (AMvB's) gelijktijdig bekend te maken en aan het parlement (en de Raad van State) te sturen teneinde de exacte gevolgen en normstelling van de wet en de uitvoeringsregelingen in onderling verband te kunnen beoordelen.

De reactie van de regering houdt in dat het wetsvoorstel wordt aangepast door de betrokkenheid van het parlement bij de normstelling voor de regulering van de fysieke leefomgeving te vergroten (sterkere sturing door wet en parlement). De regering voorziet daarin door meer inhoudelijke begrenzingsen te stellen voor de verschillende delegatiegrondslagen, door meer dan in het conceptvoorstel inhoudelijke normen op te nemen in het wetsvoorstel en door een algemene gebod, inhoudende dat het ontwerp van aangewezen AMvB's (uitvoeringsregelingen) niet kunnen worden voorgedragen dan dat vier weken zijn verstreken nadat het ontwerp is aangeboden aan beide kamers van de Staten-Generaal. De regering streeft er naar de Invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving gelijktijdig bekend te maken, zowel ten behoeve van het advies van de Raad van State als ten behoeve van de integrale behandeling door de Tweede Kamer. In het algemeen ligt aan de reactie van de regering tevens ten grondslag dat het – vanuit het oogmerk van inzichtelijkheid, toegankelijkheid en eenvoudige implementatie – de bedoeling is dat de voor burgers bindende normen zoveel mogelijk op één niveau van regelgeving worden vastgesteld, namelijk bij AMvB. Daarbij wordt gerefereerd aan de flexibiliteit en snelheid die regelgeving op het niveau van een AMvB kenmerken, anders dan wetgeving. De keuze van de regering voor het opnemen van de normen die de burgers binden bij AMvB, wordt – opmerkelijk genoeg: juist – niet ingegeven door een oordeel over het belang van de normen of het belang van het daardoor bereikte beschermingsniveau.

In het onderstaande gaan wij in op de verschillende aspecten van het wetsvoorstel die relevant zijn voor de door de Raad van State gemaakte opmerking(en).

⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

2.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij voor de zes in de inleiding genoemde aspecten de reactie van de regering op het advies van de Raad van State:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State;
- eventuele vragen of opmerkingen daarbij;
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak);
- mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak).

Achtereenvolgend komen aan de orde:

1. Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB
2. Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet
3. Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen
4. Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet
5. Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet
6. Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet

2.3.1 Algemeen: parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB

Opmerking Raad van State

De opmerking van de Raad van State dat het conceptvoorstel onvoldoende recht doet aan de medewetgevende rol van het parlement is voornamelijk ingegeven door het feit dat het conceptvoorstel – zelfs ten opzichte van kaderwetten – relatief weinig materiële normen bevat. De richtinggevende, structurerende bepalingen en de duurzame normen behoren (mede) door het parlement te worden vastgesteld. Het neerleggen van belangrijke inhoudelijke normstelling voor de fysieke leefomgeving in uitvoeringsregelgeving doet onvoldoende recht aan de positie van het parlement als democratisch gelegitimeerde (mede)wetgever. Daarnaast geldt dat de gevolgen van het conceptvoorstel door het parlement (en de Raad van State) niet goed te doorgronden zijn zonder kennis te hebben van de uitvoeringsregelgeving. Het advies luidt dan ook om gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-AMvB's bekend te maken en eveneens om ze gelijktijdig voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Wij gaan daarom in deze paragraaf niet in op de mogelijkheid van een ieder om te reageren op een ontwerp-AMvB, zoals dat in het wetsvoorstel is geregeld.⁹

Reactie regering

In onderstaande paragrafen gaan we voor verschillende, specifieke aspecten van het conceptvoorstel in op de reactie van de regering als het gaat om de parlementaire betrokkenheid, maar op deze plaats gaan wij in op twee meer algemene reacties op de opmerking van de Raad van State.

Met (de toelichting op) het wetsvoorstel heeft de regering op twee manieren gereageerd op het advies van de Raad van State over de parlementaire betrokkenheid in het algemeen. De regering heeft ten eerste in het wetsvoorstel opgenomen dat de voorhangprocedure van toepassing is op aangewezen ontwerp-AMvB's die de regering vaststelt ter uitvoering van de Omgevingswet. Ten tweede houdt de reactie in dat aan het

⁹ Zie art. 23.4 wetsvoorstel en – in het huidige recht met name – art. 21.6 Wm.

advies om gelijktijdig de Invoeringswet Omgevingswet en de uitvoeringsregeling aan te bieden, tegemoet wordt gekomen. Met deze reactie wordt gedeeltelijk tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 23.5 lid 1 Ow is neergelegd dat ‘de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 Ow niet eerder wordt gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd’.¹⁰ Hiermee wordt een vorm van gecontroleerde delegatie geïntroduceerd voor het overgrote deel van de AMvB’s waarvoor de Omgevingswet een delegatiegrondslag biedt. In artikel 23.5 lid 2 Ow is geregeld dat als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, de verplichting uit het eerste lid niet geldt. Een dergelijke algemene verplichting tot het voorhangen van AMvB’s was niet opgenomen in het conceptvoorstel, hoewel in artikel 2.9 lid 4 van het concept een vergelijkbare regeling was opgenomen enkel en alleen voor het vaststellen van omgevingswaarden door het Rijk.
- De toezegging van het kabinet om ernaar te streven de AMvB’s en de Invoeringswet gelijktijdig aan de Raad van State aan te bieden, behoeft geen wetswijziging. Het kabinet stelt ernaar *te streven* de ontwerpen van de AMvB’s en het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet, conform het advies van de Raad van State, gelijktijdig aan de Raad van State voor te leggen. Bij het voorbereiden van deze regelgeving zal bovendien steeds worden gezien welke onderwerpen aanvullend op wetsniveau geregeld kunnen worden in plaats van in een AMvB.¹¹ De Staten-Generaal kan als medewetgever wijzigingen aanbrengen in de Omgevingswet ten tijde van het behandelen van de Invoeringswetgeving; de regering biedt daarmee expliciet de mogelijkheid om (onderdelen van) de normstelling bij AMvB alsnog te regelen in de wet in formele zin.

Vragen naar aanleiding van wetsvoorstel

- Het introduceren van de voorhangprocedure in het wetsvoorstel is rechtstreeks gebaseerd op de mogelijkheden die in aanwijzing 37 van de aanwijzingen voor de regelgeving worden geschetst om gecontroleerde delegatie wettelijk te verankeren (sub a). Gecontroleerde delegatie is volgens aanwijzing 36 enkel in bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd; gewezen wordt op de situatie waarin een materie regeling bij wet rechtvaardigt maar zich daarvoor toch niet goed leent vanwege haar sterk technische karakter, de noodzaak van snelle wijzigingen of de grote omvang van de te stellen regels. De noodzaak van snelle wijzigingen in verband met de implementatie van Europese of internationale regelgeving kan aan artikel 23.5 Ow niet ten grondslag worden gelegd, omdat de verplichting om een ontwerp-AMvB voor te hangen niet geldt als van dergelijke

¹⁰ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 102 stelde deze wijziging reeds voor.

¹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 37 en 54.

wijzigingen sprake is (zie art. 23.5 lid 2 Ow).¹² Waarom is in de Omgevingswet gekozen voor gecontroleerde delegatie in deze variant?¹³

- Wat moet in artikel 23.5 lid 2 Ow worden verstaan onder ‘wijzigingen van ondergeschikte betekenis die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving’?
- Wordt hier de gecontroleerde delegatie geïntroduceerd teneinde het bezwaar van te ruime delegatie tegen te gaan? De Raad van State adviseerde in 2010 onder meer over gecontroleerde delegatie:¹⁴ ‘Staatsrechtelijke bezwaren doen zich [...] voor indien ruime delegatiebepalingen niet vanwege bijzondere redenen – derhalve in uitzonderingssituaties – worden gehanteerd en vervolgens de voorhangprocedure middel tot correctie is teneinde te bewerkstellingen dat de Kamers enige greep op de (te) ruime delegatiebepalingen krijgen. Het inhoudelijke onderscheid tussen wetgeving in formele zin en algemene maatregelen van bestuur vervaagt dan. De afdeling beveelt dan ook aan het gebruik van ruime delegatiebepalingen zoveel mogelijk te vermijden.’ De vraag of – ook in het wetsvoorstel naar het oordeel van de Raad van State – sprake is van een te ruime delegatiegrondslag, is het onderstaande aan de orde (par. 2.3.3).

Te verwachten effecten van de reactie

- Aan het advies van de Raad van State om de invoeringswet en de ontwerp-AMvB’s gelijktijdig bekend te maken en aan de Raad van State toe te sturen, wordt volledig tegemoet gekomen. De regering streeft ernaar conform het advies te handelen. Wetswijziging is daarvoor niet vereist. Het te verwachten effect van deze toezegging is **sterk** aangezien het garandeert dat de Raad van State meer in samenhang kan adviseren over de invoeringswet en de uitvoeringsregelgeving op een moment dat de Omgevingswet al is vastgesteld. Met name is van belang dat voorafgaand aan dat moment ook een belangrijke rol voor het parlement is weggelegd. Aan de conclusie dat inhoudelijke normen in het wetsvoorstel ontbreken, doet deze toezegging echter niet af.
- De wettelijke regeling van de voorhangprocedure (voorhangbepaling in art. 23.5 wetsvoorstel) is geen onbekend verschijnsel in het huidige omgevingsrecht.¹⁵ Het betreft derhalve in zekere mate een continuering van hetgeen reeds gold; in dat verband is ook goed te weten dat het proces van vaststelling van een AMvB in het omgevingsrecht ook geschiedt conform de Code interbestuurlijke verhoudingen (2013), zodat ontwerp-AMvB’s – voordat zij in de ministerraad worden gebracht – worden toegezonden aan VNG, IPO en UvW. In het licht van het advies van de Raad van State ten aanzien van de betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van de normen met betrekking tot de reikwijdte van de wet, de structurele elementen van die wet en de voornaamste duurzame normen, is het effect van deze maatregel – gelet op het opmerking van de Raad van State dat de normen waaraan burgers gebonden zijn niet in de wet zijn neergelegd – gewenst en van belang vanuit het perspectief van democratische legitimatie van de norm-

¹² Dat is overigens in verband met de implementatie van deze regelgeving niet opmerkelijk, zie o.a. art. 1:8 Awb.

¹³ Aanwijzing 37 kent een tweede variant (sub b) en er zijn in de praktijk meer varianten van controle op delegatiebepalingen; willekeurig voorbeelden zijn art. 2.1.4. lid 5 Wet maatschappelijke ondersteuning en art. 951a lid 4 Elektriciteitswet. Ook in het huidige omgevingsrecht geldt voor bepaalde AMvB’s een verzwaarde voorhangprocedure, zie ook par. 5.3.3.

¹⁴ Raad van State, Advies W03.09.0557/II/A, Bijlage bij *Kamerstukken I* 2009/10, 32 123-VI, nr. L.

¹⁵ Die voorhangprocedure gold onder meer voor de artt. 16 en 19d Nbw 1998, 7.3 en 7.4 Wabo, 5.4 en 6.25 Waterwet, 21.6 Wm, 4.3, 6.13 en 10.8 Wro en 2 en 12a Woningwet.

stelling, maar kan niet sterk genoemd worden; wij kwalificeren deze als **matig tot redelijk sterk**. De invloed van het parlement in de voorhangprocedure kan formeel immers niet gezien worden als vervanging van de invloed in het proces van wetgeving in formele zin;¹⁶ een dergelijke vervaging van het onderscheid tussen gedelegeerde uitvoeringsregelgeving en wetgeving is ongewenst. Formeel behelst de voorhangprocedure immers slechts de wettelijke bepaling dat met het voordragen (tot vaststelling) van een AMvB moet worden gewacht tot vier weken nadat het ontwerp aan de beide kamers van de Staten-Generaal is gestuurd. De rol van het parlement is wezenlijk anders dan in het wetgevingsproces, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de wijze waarop en de prioriteitsstelling waarmee het parlement dergelijke normstelling behandelt. Van veel groter belang is derhalve of de reactie van de regering op opmerking A van de Raad van State tegemoet komt aan de in de onderstaande paragrafen te bespreken specifieke aspecten.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- De voorhangprocedure kent verschillende varianten en hoewel al deze varianten niet gebruikt zouden moeten worden ter compensatie van (te) ruime delegatiegrondslagen in de wet, kan nagedacht worden over een variant met meer invloed voor het parlement of meer invloed voor de maatschappij en maatschappelijke organisaties. Aanwijzing voor de regelgeving 37 biedt onder sub b een variant op het nu voorgestelde.¹⁷ Ook bestaan – eveneens in de aanwijzingen voor de regelgeving geformuleerde – varianten van een delegatiegrondslag waarin delegatie plaatsvindt onder voorwaarden of onder het vereiste van goedkeuring. Deze varianten hebben ongetwijfeld een sterker effect aangezien zij de invloed van het parlement op de gedelegeerde regelgeving vergroten ten opzichte van de in het wetsvoorstel opgenomen regeling. De laatstgenoemde – bijzondere – varianten zijn echter zeer terughoudend toe te passen en ons is noch uit de interviews, noch uit de literatuur gebleken van een noodzaak om dergelijke varianten toe te passen in de onderhavige situatie.

2.3.2 Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet

Europees en internationaalrechtelijke beginselen

Artikel 191 VWEU refereert op grond van het streven naar een hoog niveau van milieu-bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie, aan verschillende algemene (milieurechtelijke) beginselen, zoals het *voorzorgsbeginsel* en het *beginsel van preventief handelen*, het *beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden* en het *beginsel dat de*

¹⁶ Het effect van het proces, dat gepaard gaat met inspraak door stakeholders en andere betrokkenen, dat leidt tot het vaststellen (in ontwerp) van een AMvB op grond van de Omgevingswet dient echter niet onderschat te worden; H.E. Woldendorp, 'AMvB's in het omgevingsrecht: oceaanstomers!', *M en R* 2014/9, p. 668 e.v. heeft dat onlangs met verve gedemonstreerd.

¹⁷ Aanwijzing 37 sub b luidt: 'De voordracht voor een krachtens artikel ... vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister van/voor ... te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.'

vervuiler betaalt.¹⁸ Deze beginselen zijn richtinggevend voor de regelgeving van zowel de EU als de lidstaten. Ook in veel EU-richtlijnen zijn meer specifieke (milieurechtelijke) beginselen opgenomen, zoals het beginsel van toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT-beginsel, vgl. art. 1.1 lid Wabo) in de richtlijn industriële emissie en het standstill-beginsel (uitgangspunt van geen achteruitgang van de bestaande (goede) milieukwaliteit) uit de kaderrichtlijn water.

Opmerking Raad van State

In het licht van het uitgangspunt van de regering om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het EU-recht, het integrale karakter van het wetsvoorstel en de harmoniserende werking die uitgaat van codificatie, alsmede de idee dat de Staten-Generaal als medewetgever betrokken dient te zijn bij het vaststellen van de ordenende, structurerende bepalingen van een wet in formele zin, adviseert de Raad van State de beginselen van artikel 191 VWEU te codificeren in het wetsvoorstel. Voorts adviseert de Raad van State om – getuigd op het feit dat het BBT-beginsel reeds doorwerkt via de actualiseringsplicht van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en het toetsingskader in een AMvB voor milieubelastende activiteiten – het standstill-beginsel in het voorstel te (her)codificeren.

Reactie regering

De regering kiest er voor om een scheiding aan te brengen in de reactie en reageert vervolgens tweeledig.

Voor de milieurechtelijke beginselen die langs beleidsmatige weg doorwerken in beleidsvorming en wetgeving in de nationale rechtsorde, waaronder de milieurechtelijke beginselen zoals algemeen verwoord in artikel 191 VWEU, komt de regering niet tegemoet aan het advies van de Raad van State. De regering geeft de volgende argumenten:¹⁹

- De beginselen van artikel 191 VWEU zijn ontwikkeld voor milieubescherming en het is onduidelijk hoe deze beginselen doorwerken als zij onverkort worden toegepast op andere delen van het omgevingsrecht.
- Omdat ook andere delen van het omgevingsrecht beginselen kennen, waarbij gewezen wordt op de archeologie en het beginsel ‘de verstoorder betaalt’, en deze beginselen niet gecodificeerd zouden worden, kan codificatie van de milieurechtelijke beginselen leiden tot hiërarchie tussen sectorale belangen.
- Via het EU-recht en het nationale beleid werken de beginselen van artikel 191 VWEU reeds als richtsnoer dat inherent onderhevig is aan enige dynamiek, terwijl codificatie van dat richtsnoer zal (kunnen) leiden tot verstarring.
- Het EU-recht eist geen implementatie van de in artikel 191 VWEU neergelegde beginselen in de nationale rechtsorde, anders dan door implementatie van de EU-richtlijnen waarin die beginselen (in meer of mindere strenge mate) tot uitdrukking komen.

¹⁸ Over de exacte reikwijdte en inhoud van de beginselen is discussie mogelijk. De bekendste definitie van het voorzorgbeginsel is die uit het rapport van de Cie. Brundlandt, *Our common future* (1987): ‘als er kans is op serieuze of onomkeerbare (milieu)schade, dan mag het gebrek aan volledige wetenschappelijke zekerheid niet gebruikt worden als reden om maatregelen uit te stellen’. Het preventiebeginsel houdt in dat het voorkomen van schade aan het milieu beter is dan genezen. Het beginsel van bestrijding aan de bron speelt een rol indien preventie niet mogelijk is en houdt in dat het bestrijden van milieuvervuilende activiteiten zo veel mogelijk bij de bron moet gebeuren. Het de-vervuiler-betaalt-principe is een economisch beginsel waarbij als uitgangspunt geldt dat iedere vervuiler in financiële zin verantwoordelijk is voor het verwijderen of ongedaan maken van de door hem veroorzaakte verontreiniging.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 68.

- Tot slot wijst de regering op het in 2004 ingenomen standpunt dat voorlopig van codificatie van milieubeginselen zal worden afgezien, omdat over de gevolgen van codificatie van deze beginselen voor de praktijk de inzichten vooralsnog te veel uit elkaar liepen, waarbij het met name betrof de inschatting van de extra lasten voor bestuur en justitieel apparaat ten gevolge van de codificatie.²⁰

Voor de milieurechtelijke beginselen die langs juridische weg doorwerken (als rechtsregel), komt de regering – expliciet naar aanleiding van het uitgebrachte advies en in ruimere mate dan geadviseerd – tegemoet aan het advies van de Raad van State.²¹ Het advies betrof voornamelijk het standstill-beginsel.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 2.26 lid 2 Ow is neergelegd dat de instructieregels, die het Rijk – met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden – verplicht dient vast te stellen over de, eveneens verplicht vast te stellen, programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 van het wetsvoorstel, mede strekken ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarmee stelt de regering dat het standstill-beginsel is gecodificeerd, zodat aan het advies van de Raad van State tegemoet is gekomen.²²
- Tevens is in de toelichting op het wetsvoorstel benadrukt dat de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving uitdrukking geven aan geldende milieubeginselen als het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zonder dat deze beginselen zelf deel uitmaken van de regels.
- Teneinde (de schijn van) hiërarchie tussen sectorale beginselen te voorkomen zijn enkele andere beginselen die eveneens langs juridische weg doorwerken, in het wetsvoorstel opgenomen. In dit verband kan worden gewezen op de (nadere) codificatie van het preventiebeginsel en het BBT-beginsel (artt. 4.22 lid 2, 4.23 lid 2, 5.23 lid 2, 5.25 lid 2 Ow) voor zowel de algemene regels over als de omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. En op artikel 5.21 Ow, waarin beginselen over cultureel erfgoed uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valetta worden toegepast (behoud gaat voor vernieuwing; behoud door gebruik en ontwikkeling; behoud insitu).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- De Raad van State adviseerde om het standstill-beginsel te (her)codificeren. Artikel 2.26 lid 2 Ow stelt nu dat de (verplichte) instructieregels van het Rijk voor (verplichte) programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van de achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De reikwijdte van deze codificatie is beperkt tot de verplicht vast te stellen programma's (par. 3.2.2 Ow). Waarom geldt een soortgelijke bepaling niet voor provinciale instructieregels (over programma's)? En waarom is het standstill-beginsel niet gecodificeerd in relatie tot de omgevingswaarden, zoals ook door Backes als

²⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 68 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 540, nr. 57, p. 7-8.

²¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 67.

²² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37 en nr. 4, p. 67.

meest logisch wordt beschouwd?²³ Die laatste figuur moet gezien worden als de juridische ‘opvolger’ van het instrument ‘milieukwaliteitseis’ van hoofdstuk 5 Wet milieubeheer, waarin het standstill-beginsel op dit moment is gecodificeerd (art. 5.2 lid 3 Wm). Het advies om het beginsel te (her)codificeren is derhalve zonder motivering door de regering beperkter opgevat dan kon worden verwacht.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De regering heeft er voor gekozen om het advies van de Raad van State om de milieubeginselen die langs beleidsmatige weg doorwerken niet te codificeren in het wetsvoorstel. De regering komt daarom op dat punt niet tegemoet aan het advies van de Raad van State.
- De codificatie van het standstill-beginsel in artikel 2.26 lid 2 Ow komt weliswaar tegemoet aan het advies van de Raad van State, maar het is de vraag in welke mate deze bepaling een bijdrage kan leveren aan de door de Raad van State beoogde implementatie van het standstill-beginsel in de Omgevingswet. Dit is met name twijfelachtig omdat het standstill-beginsel slechts geldt voor (verplicht vast te stellen) instructieregels van het Rijk over (verplicht vast te stellen) programma’s en omdat dergelijke programma’s in veel gevallen zijn gericht op het voorkomen of beperken van de achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Immers, artikel 3.4 Ow stelt dat programma’s voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving maatregelen bevatten om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Het effect van deze wijziging is daardoor – naar het oordeel van de onderzoekers – **zwak**, aangezien deze codificatie zodanig beperkt van aard is dat daarmee nauwelijks aan het advies van de Raad van State tegemoet is gekomen. Overigens moet ook vastgesteld worden dat het standstill-beginsel in het huidige milieurecht weliswaar een ruimere reikwijdte heeft dan voorgesteld in het wetsvoorstel, maar dat de effecten van de huidige codificatie van dit beginsel niet groot waren, onder meer omdat artikel 5.2 lid 3 Wm niet goed handhaafbaar is en omdat de mogelijkheid bestaat om het beginsel buiten toepassing te verklaren. Beperkttere codificatie in de Omgevingswet betekent desalniettemin dat deze structurerende norm slechts zeer beperkt deel uitmaakt van de door de Staten-Generaal vastgestelde wet in formele zin.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Het standstill-beginsel wordt gecodificeerd als een richtsnoer voor het Rijk bij het opstellen van instructieregels voor het opstellen van programma’s door gemeente, waterschap en provincie. Daarmee is duidelijk dat geen sprake is van een direct bindende norm voor burgers; dat is echter niet anders dan in het huidige stelsel van het omgevingsrecht. Geregeld zou kunnen worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma’s zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het effect van dit alternatief is naar verwachting slechts beperkt sterker dan de door de regering aangebrachte wijziging.
- In het huidige omgevingsrecht is de codificatie van het standstill-beginsel neergelegd in de regelgeving over milieukwaliteitseisen (art. 5.2 lid 3 Wm). Het beginsel is daar als volgt gecodificeerd: ‘Indien in een gebied waarvoor een milieukwaliteitseis geldt, voor het betrokken onderdeel van het milieu de kwaliteit

²³ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 102.

beter is dan de eis aangeeft, treedt die kwaliteit voor de toepassing van de krachtens het eerste lid aangewezen bevoegdheden voor dit gebied in de plaats van de in de eis aangegeven kwaliteit.’ Daargelaten dat de vraag kan worden gesteld waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor andere bewoordingen, valt ook op dat de codificatie in het wetsvoorstel niet betrekking heeft op het instrument omgevingswaarden (art. 2.9 en 2.10 Ow), welk instrument moet worden gezien als de juridische ‘opvolger’ van de milieukwaliteitseis van hoofdstuk 5 Wm. Een codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in de bewoordingen van artikel 5.2 lid 3 Wm (inclusief de tweede zin dat afwijking mogelijk is) zal een sterker effect sorteren.

- Het in het huidige recht gecodificeerde standstill-beginsel terzake van milieukwaliteitseisen kan doorwerken in de vergunningverlening aan burgers, omdat de kwaliteitseisen in acht moeten worden genomen of omdat daarmee rekening moet worden gehouden bij vergunningverlening. De doorwerking naar burgers van het standstill-beginsel in het wetsvoorstel is indirecter. Ook deze constatering pleit voor het codificeren van het standstill-beginsel in de regeling van de omgevingswaarden. Daarmee wordt een sterker effect bereikt, omdat de inhoudelijke sturing van de wet daarmee toeneemt.
- De argumenten van de regering om niet tegemoet te komen aan het advies van de Raad van State om de milieubeginselen van artikel 191 VWEU te codificeren in het wetsvoorstel (die langs beleidsmatige weg doorwerken), zijn allereerst pragmatisch van aard: de EU vereist geen implementatie van deze beginselen, evenmin zijn dergelijke beginselen – ondanks levendige pleidooien om dat wel te doen – op dit moment expliciet als richtsnoer voor beleid en regelgeving gecodificeerd in het Nederlandse omgevingsrecht en bovendien – zo stelt de regering – werken de betreffende beginselen onafhankelijk van codificatie reeds als richtsnoer voor het Nederlandse omgevingsrecht. Ondanks deze argumenten van de regering, kan het nastreven van een van de in artikel 1.3 Ow neergelegde, maatschappelijke doelen van de wet (‘bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit’) eenvoudig in de wet van randvoorwaarden worden voorzien door codificatie van de milieubeginselen van artikel 191 VWEU. Gezien de opzet van de Omgevingswet zou die codificatie passend zijn.²⁴ Met een dergelijke codificatie²⁵ zal tegemoet gekomen worden aan het advies van de Raad van State. Dat met codificatie verstarring zou kunnen optreden, lijkt niet aannemelijk nu deze beginselen zijn opgenomen in artikel 191 VWEU en op die grond tot rechtsontwikkeling hebben geleid. Dat deze beginselen niet op alle delen van het omgevingsrecht in dezelfde mate van toepassing zijn, overtuigt niet.²⁶ Gelet op het advies van de Raad van State dat de positie van de Staten-Generaal als medewetgever vorm zou moeten geven aan het ordenend vermogen van een wet in formele zin, ligt het in de rede de belangrijkste beginselen in het voorstel te verankeren. Codificatie van de milieubeginselen van artikel 191 VWEU sorteert een sterker effect dan het achterwege laten ervan, wat de regering voorstaat.

²⁴ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 102.

²⁵ Vertaling van artikel 191 VWEU kan als volgt: ‘Deze wet streeft de doelen van artikel 1.3 van deze wet na, onder meer gericht op een hoog niveau van bescherming van de fysieke leefomgeving, rekening houdend met het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat aantastingen van de fysieke leefomgeving bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.’

²⁶ Zie o.a. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 57.

2.3.3 Inhoudelijke begrenzing delegatiegrondslagen

Het aan de Raad van State aangeboden conceptvoorstel delegeerde op veel plaatsen een zeer ruime bevoegdheid aan de regering om algemeen verbindende voorschriften (normen) vast te stellen voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het advies van de Raad van State houdt in dat deze delegatiegrondslagen te ruim zijn geformuleerd en dat – vanwege het belang van democratische legitimatie en het belang van voldoende begrenzing van bevoegdheden – er noodzaak bestaat om de bevoegdheden nader in te kaderen en inhoudelijk te begrenzen. Wij bespreken de reactie van de regering op het advies in deze paragraaf. Wij gaan hier echter niet in op de delegatiegrondslagen voor het vaststellen van de toetsingskaders voor de omgevingsvergunningverlening; daarvoor verwijzen wij naar paragraaf 2.3.5.

Opmerking Raad van State

De Raad van State merkt op dat het vaststellen van ingrijpende algemeen verbindende voorschriften door regering en Staten-Generaal gezamenlijk als wetgever, een belangrijke verworvenheid is van de parlementaire democratie in Nederland. In het verlengde daarvan geldt dat een zorgvuldige begrenzing van de aan het bestuur gedelegeerde regelgevende bevoegdheid in de wet in formele zin zou moeten worden neergelegd. Nader aanduiding van de speciale, algemene belangen of doelen waarvoor de delegatiegrondslag in het leven is geroepen, draagt niet alleen bij aan de parlementaire betrokkenheid bij het vaststellen van de sturende, structurele instrumenten van het wetsvoorstel, maar ook aan het bepalen van de reikwijdte van het wetsvoorstel en aan versterken van de materiële inhoud van het wetsvoorstel.

Het advies betreft onder meer de volledig ongeclausuleerde delegatiegrondslag voor het stellen van regels door de regering over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.18 conceptvoorstel), maar ook het wegnemen van de (beleids)vrijheid bij het opstellen van dergelijke regels en de instructieregels, met name als het gaat om de regels die gesteld moeten worden ter implementatie van Europese richtlijnen. De Raad van State adviseert die vrijheid ('kunnen') te vervangen door een verplichting ('moeten') als het daadwerkelijk om een Europese verplichting gaat om normen te implementeren in de Nederlandse rechtsorde.

Reactie regering

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is een groot aantal artikelen waarin een delegatiegrondslag is opgenomen, aangevuld met een specifiek doel waarvoor de regels kunnen of moeten worden gesteld. Het wetsvoorstel wijzigt een groot aantal artikelen ten opzichte van het conceptvoorstel en komt aldus tegemoet aan deze opmerking van de Raad van State. Zo is in het wetsvoorstel op veel plaatsen vastgelegd en ingekaderd dat taken en bevoegdheden worden toegepast met het oog op de hoofddoelen van de wet (vgl. art. 1.3 aanhef en onder a en b Ow) of met het oog op specifiek omschreven doelen die volgen uit de hoofddoelen. Ook wordt in veel bepalingen gewezen op de onderwerpen waarvoor de regels kunnen/moeten worden gesteld teneinde de delegatiegrondslag nader in te kaderen. Op wetsniveau wordt daardoor meer inzicht en richting gegeven aan de inhoud van de normstelling (bij AMvB). De voor de burgers bindende normen worden op rijksniveau om redenen van toegankelijkheid en samenhang bij AMvB geregeld en niet in de wet. Op die manier wordt versnippering van de burger bindende normstelling tegengegaan. Dit maakt het omgevingsrecht beter toegankelijk voor gebruikers (burgers, bedrijven en overheden). Daarnaast vereenvoudigt vastlegging

van de normstelling in AMvB's een goede en tijdige implementatie van Europese en internationale verplichtingen. Dit is voor het omgevingsrecht van wezenlijk belang, vanwege de vele Europese en internationale regels die hieraan ten grondslag liggen. Met de reactie komt de regering op dit punt tegemoet aan het advies van de Raad van State.

De reactie van de regering ten aanzien van de in het conceptvoorstel neergelegde (beleids)vrijheid voor met name het bestuur op nationaal niveau om regels te stellen ter implementatie van Europese richtlijnen, komt volledig tegemoet aan het advies. De reactie houdt in dat aan het Rijk in een aantal, specifieke gevallen van Europese implementatieverplichtingen, dwingend is opgelegd om (in elk geval) (instructie)regels bij AMvB te stellen in die gevallen waar Europese verplichtingen de Nederlandse staat daartoe verplichten.

Wijziging wetsvoorstel

De informatieve bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 7 laat zien dat het advies van de Raad van State heeft geleid tot wijzigingen. Deze wijzigingen zijn terug te vinden in het onderstaande schema dat is overgenomen uit de betreffende bijlage.

<i>Verwerking advies RvS</i>		<i>Verwerkt in Ow (33 962)</i>	<i>Algemeen deel MvT</i>	<i>Nader rapport</i>
Begrenzing delegatiegrondslagen	Delegatiegrondslagen zijn begrensd door specifieke belangenkaders. Per grondslag is aangegeven waarvoor regels gesteld kunnen of moeten worden. Bijvoorbeeld dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van het milieu etc.	O.a. 2.1, 2.9, 2.13, 2.15, 2.26 t/m 2.31, 2.35, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.28, 5.18 t/m 5.29	§ 5.13	Samenvatting: § 2 en 3.1 § 2.3.2
Begrenzing delegatiegrondslagen	Delegatiegrondslagen zijn begrensd door het subsidiariteitsbeginsel. Op rijksniveau kunnen alleen regels worden gesteld als deze niet doelmatig en doeltreffend door een gemeente of provincie kunnen worden gesteld.	2.3 (hiernaar wordt verwezen in de betreffende grondslag, bijv. in artikel 2.24)	§ 4.4.2 § 5.13	Samenvatting: § 3.1 § 2.4.2 § 5.1
Begrenzing delegatiegrondslagen	In diverse artikelen zijn opdrachten opgenomen tot stellen van regels ter uitvoering van concrete internationale voorschriften. Bijv. dat in ieder geval regels worden gesteld ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de mer-richtlijn etc.	O.a. 2.15, eerste lid, 2.26, derde lid, 4.20, 5.2, tweede lid, 16.87, 20.4, 20.7 en 20.9, tweede lid	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgevijs. § 5.13	Samenvatting: § 3.1 § 2.3.2
Begrenzing delegatiegrondslagen	In diverse artikelen zijn opdrachten opgenomen tot stellen van regels over daarbij genoemde onderwerpen. Bijvoorbeeld, dat in ieder geval omgevingswaarden worden vastgesteld voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit.	O.a. 2.13, 2.15, 2.20, tweede lid, 2.21, tweede en derde lid, 2.26 t/m 2.31, 4.3, eerste lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 19.10, 19.11, 20.6, 20.9, 20.11, 20.17	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgevijs. § 5.13	§ 2.1 § 2.3.2

Begrenzing delegatiegrondslagen	Bevoegdheden om bij AMvB materiële normen te stellen zijn duidelijker ingekaderd. <i>De algemene grondslag om algemene regels te stellen is vervangen door specifieke grondslagen</i>	O.a. 2.22 t/m 2.25 4.3 en 4.20 t/m 4.28	Zie toelichting per onderwerp en artikelsgevijs. § 5.13	§ 2.3.3
---------------------------------	---	--	--	---------

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Het is de vraag of de regering is tegemoet gekomen aan het advies van de Raad van State door bij de vaststelling van een delegatiegrondslag te verwijzen naar de doelen van de wet (art. 1.3 Ow) en/of het subsidiariteitsvereiste (art. 2.3 lid 2 of 3 Ow). Die vraag is gerechtvaardigd omdat met verwijzing naar de doelen van de wet en/of het subsidiariteitsvereiste – naar het oordeel van de onderzoekers – nauwelijks inhoudelijke afbakening is gegeven.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De te verwachten effecten van de aanvulling van de doelen en – met name het aanwijzen van – onderwerpen waarvoor gedelegeerde regelgeving opgesteld kan worden, zijn **sterk**, omdat met de wijzigingen de in het conceptvoorstel neergelegde ruime delegatiegrondslagen worden beperkt en ingekaderd. Met name het vervangen van de algemene bevoegdheid voor het bestuur op rijksniveau om bij AMvB regels te stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.18 conceptvoorstel) door specifieke bepalingen over de door het Rijk te stellen regels, draagt bij aan de inhoudelijke sturing in het wetsvoorstel. Ook het feit dat het wetsvoorstel voorziet in een limitatieve opsomming van rechtsfiguren waarop instructieregels (en instructies) van provincie of Rijk betrekking kunnen hebben, levert een bijdrage aan de inkadering en beperking van de delegatiegrondslag (de leden 1 en 3 van art. 2.23 en 2.25 en lid 2 van zowel art. 2.33 als art. 2.34 Ow). Datzelfde geldt voor de opdracht om omgevingswaarden te stellen voor een aangewezen, specifiek in de wet genoemde onderwerpen (o.a. (water)veiligheid; gezondheid; bescherming en het behoud van milieu, natuur en cultureel erfgoed).
- De inhoudelijke clausuleringen van de delegatiegrondslagen door middel van het aanwijzen van de belangen die gediend moeten worden met het opstellen van de gedelegeerde regelgeving, dragen bij aan de door de wetgever te geven sturing aan de normstelling. Ook in het huidige stelsel van omgevingsrecht worden de meeste (de burgers bindende) normen gesteld bij (of krachtens) AMvB. De huidige delegatiegrondslagen zijn niet woordelijk overgenomen in het wetsvoorstel, maar de grondslag om op rijksniveau algemene regels te stellen, is in elk geval voorzien van relevante begrenzings en beperkingen (art. 4.3 Ow), waardoor meer inhoudelijke sturing op wetsniveau wordt bereikt.
- De te verwachten effecten van de verplichting voor met name het bestuur op rijksniveau om (instructie)regels te stellen voor specifieke onderwerpen en voor de (verplichte) implementatie van Europese richtlijnen, zijn zeer sterk, aangezien de vrijheid van het conceptvoorstel is vervangen door een verplichting en daarmee meer inhoudelijke sturing wordt gegeven. Bovendien wordt in deze delegatiegrondslagen in veel gevallen ook aangegeven over welke doelen en compartimenten van de fysieke leefomgeving de (instructie)regels moeten worden gesteld.
- De wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzichte van het conceptvoorstel zijn van groot belang in een democratische rechtsstaat, waarin de wetgever wordt geacht

slechts specifieke en ingekaderde (regelgevende) bevoegdheden te verschaffen aan het bestuur. Toch passen ook twee opmerkingen ter nuancering:

- Enerzijds wordt dergelijke inhoudelijke sturing in het wetsvoorstel frequent bereikt door te wijzen op de hoofddoelen van de wet, opgenomen in artikel 1.3, aanhef en onder a en b ('met het oog op de doelen van de wet'). De belangen die ingevolge die hoofddoelen – met het oog op een duurzame ontwikkeling – moeten of kunnen worden behartigd, zijn nog weinig specifiek en laten ruimte voor een zeer brede interpretatie, zodat de mate van inhoudelijk sturing die met deze verwijzing wordt bereikt, niet moet worden overschat. Doel van de Omgevingswet is enerzijds het waarborgen van een gezonde fysieke leefomgeving en anderzijds het bieden van meer flexibiliteit om (economische) ontwikkelingen mogelijk te maken. Kortom: het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze twee doelen kunnen met elkaar in conflict komen; het is in dat perspectief de vraag in hoeverre de inkadering van delegatiegrondslagen door de toevoeging 'met het oog op de doelen van de wet', daadwerkelijk sturing kan bieden, omdat zij de doelen nevenschikkend laat blijven, ook daar waar zij tot tegengestelde keuzes kunnen leiden.
- Anderzijds wordt de inkadering in het wetsvoorstel al even frequent bereikt door de uitoefening van taken en bevoegdheid voor het bestuur op nationaal of provinciaal niveau afhankelijk te stellen van een afweging op basis van het in artikel 2.3 lid 2 en lid 3 Ow neergelegde subsidiariteitsbeginsel. De inkaderende werking van die verwijzing is onderwerp van de analyse van Opmerking B.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Ten aanzien van de delegatiegrondslagen waarin rechtstreeks wordt gewezen op de onderwerpen waarover de (instructie)regels 'kunnen', 'moeten' of 'in ieder geval moeten' gaan, geldt dat daarmee tegemoet wordt gekomen aan het advies van de Raad van State. Een verderstrekkend alternatief waarmee een sterker effect op de inhoudelijke sturing door de wet zou kunnen zijn bewerkstelligd, is het (woordelijk) overnemen van de in de verschillende omgevingsrechtelijke wetten opgenomen huidige delegatiegrondslagen in het wetsvoorstel. Daarmee zou een samenraapsel ontstaan van delegatiegrondslagen die steeds in gelijke mate zijn begrensd en ingekaderd als de grondslagen in het huidige omgevingsrecht. Dat alternatief zou ten koste gaan van de samenhangende benadering waaraan het wetsvoorstel tracht uitdrukking te geven en zou eveneens ten koste gaan van de vereenvoudiging en de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel.
- Begrenzing en beperking van delegatiegrondslagen door enkele verwijzing naar de doelen van de wet komt weliswaar tegemoet aan het advies van de Raad van State, maar de doelen van de wet (kort samengevat: het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving) zijn erg ruim geformuleerd en kunnen – gemakkelijk – met elkaar in conflict komen. De frequente verwijzing naar enkel de doelen van de wet zijn dan ook onvoldoende verhelderend en beperkend. Het wetsvoorstel benoemt op veel plaatsen expliciet de verschillende, algemene belangen waarvoor de wetgever de delegatiegrondslag in het leven roept. Een dergelijke werkwijze levert een sterker effect op dan de enkele verwijzing naar de doelen van de wet in artikel 1.3 Ow (en de subsidiariteitseis in art. 2.3 Ow).

2.3.4 Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet

Advies Raad van State

Het advies van de Raad van State luidt dat het toetsingskader voor (omgevings)vergunningverlening moet worden neergelegd in de wet in formele zin, zoals dat ook in het huidige omgevingsrecht het geval is. Van opnemings van uitgangspunten en toetsingskaders in de wet gaat een ordenende en harmoniserende werking uit. Zij dragen bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden. Daarom ligt verankering daarvan op het niveau van de wet in formele zin in de rede. Aldus is gewaarborgd dat de volksvertegenwoordiging betrokken is bij de vaststelling van de belangrijkste voorschriften. De Raad van State meent dan ook dat bijvoorbeeld de thans in de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening in het voorstel zouden moeten worden opgenomen.

Reactie van de regering

De keuze voor de AMvB als ‘basisniveau’ voor normstelling biedt naar het oordeel van de regering de (voldoende) waarborg van de betrokkenheid van de ministerraad en van de advisering door de Raad van State. Omdat de bestaande regelgeving in het omgevingsrecht ook al voor een groot deel is neergelegd in AMvB’s (Activiteitenbesluit; Bouwbesluit), oordeelt de regering dat het verstandig is de uitwerking van de ‘beoordelingskaders’ voor vergunningverlening aan de AMvB-wetgever over te laten, ook al zijn die in het huidige omgevingsrecht vaak wel in de wet neergelegd. De regering komt dus nadrukkelijk niet tegemoet aan het advies van de Raad van State.²⁷ Het conceptvoorstel en het wetsvoorstel kennen derhalve een delegatiegrondslag ten behoeve van het vaststellen van de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning bij AMvB (art. 5.13 conceptvoorstel en art. 5.17 Ow). Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de voor de toetsing van vergunningplichtige activiteiten relevante belangen en de onderwerpen waarover regels moeten worden gesteld in het wetsvoorstel in detail gespecificeerd (artt. 5.19 tot met 5.28 Ow); daarmee is op wetsniveau verduidelijkt welke inhoud de regels over het verlenen of weigeren van de vergunning door het bevoegd gezag kunnen en moeten hebben. Het wetsvoorstel begrenst en stuurt daarmee nadrukkelijk de bij AMvB vast te stellen toetsingskaders.

Wijzigingen wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel is in hoofdstuk 5 gewijzigd ten opzichte van het conceptvoorstel, maar niet in de zin dat daadwerkelijk de toetsingskaders in de wet zijn opgenomen. Overigens geldt – in het licht van opmerking A als geheel – dat ook als toetsingskaders in de wet zouden zijn opgenomen, die geen normen zouden bevatten die de burgers binden.
- De grondslagen om de toetsingskaders op te nemen bij AMvB zijn nader ingekaderd in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Nijmeijer heeft in een recente publicatie gesteld dat de wetgever onder geen beding onduidelijkheid mag laten bestaan over de mogelijkheid van subdelegatie terzake van de in art. 5.17 Ow geregelde delegatie.²⁸ Zijn vraag is of het moge-

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 39-40.

²⁸ A.G.A. Nijmeijer, ‘Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet’, *TBR* 2014/163.

lijk zou moeten zijn om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over het verlenen of weigeren van een vergunning.

- De mate waarin specifiek de inhoud van de bij AMvB vastgestelde regel wordt voorgeschreven, verschilt van erg specifiek ('Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit wordt geweigerd als deze in strijd is met het omgevingsplan', art. 5.19 lid 2) tot erg ruim ('Voor een ontgrondingenactiviteit worden de regels [...] gesteld met het oog op de doelen van de wet', art. 5.22. Is er wel steeds een voldoende verklaring voor dat verschil?

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- In de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow heeft de regering een belangrijke stap gezet richting het opnemen van de toetsingskaders in de wet in formele zin, zonder dat echt te doen. Naar het oordeel van de onderzoekers is met de nadere inkadering van de bij AMvB te stellen beoordelingsregels in deze bepalingen gedeeltelijk tegemoetgekomen aan de ratio van het advies van de Raad van State. Op wetsniveau wordt de inhoud van de beoordelingsregels in belangrijke en structurende mate bepaald. De inhoudelijk sturing van het wetsvoorstel is dus groter dan in het conceptvoorstel. Het effect is **redelijk sterk**. De normen die de burger binden zijn echter ook met deze wijziging niet in het wetsvoorstel terecht gekomen. Nijmeijer concludeert in zijn recente publicatie over de beoordelingsregels in het wetsvoorstel eveneens dat 'het advies van de Afdeling om net als in de Wabo de toetsingskaders als zodanig in de wet te plaatsen', niet helemaal is gevolgd. Hij concludeert echter dat deze wijze van regelgeving wel past binnen de aanwijzingen 22 en 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Er 'ontstaat een systeem dat op twee gedachten lijkt te hinken: vasthouden aan de oorspronkelijke gedachte van bundeling van alle beoordelingsregels in een AMvB maar toch ook wat meer inhoudelijke duiding geven in de wet zelf'.
- Hoewel van een 'echte' overlap tussen hetgeen is geregeld in de wet en hetgeen bij AMvB zal zijn geregeld geen sprake is, bekruipt de onderzoekers toch een zeker gevoel van 'dubbelop' indien blijkt dat de regels op grond van art. 5.17 Ow in elk geval moeten regelen dat een vergunning voor een bouwactiviteit moet worden geweigerd indien het bouwplan in strijd is met de bouwregels in het omgevingsplan. Op dat punt – en enkele andere – biedt de wetgever de regering bij het vaststellen van de beoordelingsregels bij AMvB weinig vrijheid en derhalve veel sturing.²⁹
- De keuze van de regering om de delegatiegrondslag zo gedetailleerd mogelijk te specificeren en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen. De mate waarin een gedetailleerd niveau wordt bereikt, verschilt echter wel per activiteit. Aan het advies van de Raad van State is, zonder dat het daadwerkelijk wordt opgevolgd, naar het uiteindelijke oordeel van de onderzoekers gedeeltelijk tegemoetgekomen. De doelstelling van de regering om een inzichtelijk, volledige toetsingskader bij AMvB vast te stellen, kan worden behaald.

²⁹ A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *TBR* 2014/163. Dat Nijmeijer in zijn artikel meent dat er overlap zou kunnen bestaan tussen de beoordelingsregels en de specificering van de delegatiegrondslagen, lijkt ons op een misvatting te berusten omdat de artt. 5.19 t/m 5.28 steeds enkel en alleen aangeven welke normen deel dienen uit te maken van de beoordelingsregels en niet de beoordelingsregels zelf stellen.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Ondanks dat het onderscheid tussen de verplichting om beoordelingsregels bij AMvB vast te stellen die voldoen aan de in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow neergelegde eisen en de bij AMvB vast te stellen beoordelingsregels zelf, gerelativeerd kan worden, geldt als belangrijkste alternatief dat de regering er voor had kunnen kiezen om de toetsingskaders in de wet neer te leggen, zoals dat nu ook het geval is in de Wabo. Daarmee zou de parlementaire betrokkenheid bij het vaststellen van de belangrijkste structurerende normen, waartoe onder meer ook het limitatief-imperatieve stelsel van weigeringsgronden voor de vergunning voor een bouwactiviteit wordt gerekend, versterkt worden.
- Als neveneffect van de keuze voor de bundeling van toetsingskaders bij AMvB en het gelijktijdig de delegatiegrondslag gedetailleerd te regelen, kan worden verwacht dat daarmee de complexiteit van de relatie tussen wet en AMvB enigszins toeneemt ten opzichte van het conceptvoorstel. Op sommige plaatsen blijken de door de wetgever aan de regering meegegeven instructies voor het vaststellen van regels voor het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning zo gedetailleerd, dat een onderscheid met de werkelijke bij AMvB geregelde toetsingskaders niet eenvoudig te maken is (o.a. bouwactiviteit). Op andere is wellicht nog een grotere mate van gedetailleerdheid te bereiken (o.a. ontgrondingsactiviteit).

2.3.5 Bezien welke omgevingswaarden en/of grenswaarden passend zijn in de wet

Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving (of voor een onderdeel daarvan) de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen en wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen (art. 2.9 Ow). Een omgevingswaarde kan ook een grenswaarde zijn in de zin dat daarmee de kwaliteit van een onderdeel van de fysieke leefomgeving wordt aangegeven die op een aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste in stand moet worden gehouden (vgl. art. 5.2 Wm).

Opmerking Raad van State

De Raad van State adviseert om nader te onderzoeken welke andere materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in het voorstel te worden vastgelegd. Omgevingswaarden kunnen gezien worden als een wettelijke concretisering van de maatschappelijke doelen van de wet. De hercodificatie van het omgevingsrecht, die via het voorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen plaatsvindt, kan worden benut om bestendige normen te identificeren en deze mede door de Staten-Generaal te laten vaststellen.³⁰ In het onderstaande analyseren wij kort deze opmerking.³¹

³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

³¹ In paragraaf 4.1 van het advies van de Raad van State worden opmerkingen gemaakt over het instrument omgevingswaarde (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 73 e.v.), maar wordt – naar het oordeel van de onderzoekers – niet nader toegelicht welke omgevingswaarden of grenswaarden zich lenen voor opname in de wet. Het advies luidt dan ook dat de regering dat zou moeten bezien.

Reactie van de regering

De regering komt niet tegemoet aan deze opmerking van de Raad van State. De reactie van de regering is niet gebaseerd op een onderzoek naar de omgevingswaarden of grenswaarden die alsnog in het wetsvoorstel neergelegd zouden kunnen worden vanwege de duurzame gelding van enkele van dergelijke eisen. De regering hanteert impliciet als uitgangspunt dat geen oordeel wordt gegeven over (verschillen in) het belang van de bestaande omgevingswaarden (kwaliteitseisen voor de fysieke leefomgeving). Voor het feit dat het huidige omgevingsrecht dergelijke normen doorgaans op het niveau van een AMvB regelt (vgl. o.a. de op art. 5.1 Wm gebaseerde AMvB's), maar soms ook op wetsniveau (vgl. o.a. luchtkwaliteit, op aandringen van de Tweede Kamer in titel 5.2 Wm), is geen goede verklaring te geven. De bindende (door)werking verschilt in ieder geval niet. In het belang van inzichtelijkheid van de normstelling, maar ook de kenbaarheid en samenhang van normen kiest de regering voor bundeling van de (rijks)omgevingswaarden op AMvB-niveau. Regeling bij AMvB maakt tevens tijdige implementatie (van EU-regelgeving) mogelijk.

Wijziging wetsvoorstel

- Het conceptvoorstel is op dit punt niet gewijzigd. Ook in het wetsvoorstel zijn geen concrete omgevingswaarden of grenswaarden neergelegd.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Het wetsvoorstel is ten opzichte van het conceptvoorstel op dit punt niet gewijzigd; er is op dit punt dan ook geen aanleiding voor vragen.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De reactie van de regering heeft geen effect, indien deze wordt afgezet tegen het conceptvoorstel. In dat concept waren immers ook geen omgevingswaarden of grenswaarden neergelegd. Ten opzichte van het huidige omgevingsrecht dreigt voor bepaalde milieukwaliteitseisen verlaging van het reguleringsniveau, omdat deze niet langer op wetsniveau, maar op het niveau van de AMvB zullen worden vastgelegd.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In het wetsvoorstel kunnen de belangrijkste omgevingswaarden (grenswaarden) ter bescherming van de fysieke leefomgeving geconcretiseerd worden. Het ligt dan – gelet op het huidige reguleringsniveau – voor de hand de kwaliteitseisen die ook nu al op wetsniveau zijn geregeld (o.a. luchtkwaliteit, geluidhinder), op te nemen in het wetsvoorstel. Ook had gedacht kunnen worden aan een afweging op grond van het belang dat is gemoeid is met dergelijke eisen waaraan de fysieke leefomgeving moet voldoen; die had er toe kunnen leiden dat omgevingswaarden voor de primaire waterkering of de externe veiligheid in het wetsvoorstel waren opgenomen.³² Met het opnemen van dergelijke normen voor de fysieke leefomgeving zouden meer materiële normen in het wetsvoorstel zijn opgenomen, met een sterk(er) effect ten aanzien van de sturende werking van het wetsvoorstel en ten aanzien van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Als bijeffect kan gewezen worden op het standpunt van de regering dat met het regelen van omgevingswaarden op verschillend niveau (wet of AMvB) afbreuk wordt gedaan aan de inzichtelijkheid en de kenbaarheid van de normstelling.

³² Zie over externe veiligheid J.H.K.C. Soer, 'Van Externe veiligheid naar Omgevingsveiligheid en Omgevingswet', *M en R* 2014/9, p. 660 e.v.

Daarnaast geldt ook dat het opnemen van concrete omgevingswaarden in veel gevallen leidt tot regelgeving van technische aard waarvoor geldt dat weliswaar regulering op wetsniveau gerechtvaardigd kan worden, maar dat toch vanwege de technische aard regulering op AMvB-niveau voor de hand ligt.

2.3.6 Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet

De Omgevingswet biedt normen voor de rechtsbescherming in en de handhaving van het omgevingsrecht van de toekomst. Deze onderwerpen zijn nauw verbonden met enerzijds de algemene bepalingen over rechtsbescherming die zijn opgenomen in de Awb en anderzijds de algemene bepalingen over handhaving die in diezelfde wet zijn opgenomen. Daarnaast geldt dat de regering heeft aangegeven dat de bepalingen over rechtsbescherming door middel van de Invoeringswetgeving zullen worden aangevuld door de bijlage bij de Awb te wijzigen (en aldus te bepalen tegen welke besluiten geen beroep open staat) en dat een op dit moment bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel over de (kwaliteit van de) handhaving in het omgevingsrecht³³ zal leiden tot aanvulling van de bepalingen over handhaving in de Omgevingswet. Voor het door ons te verrichten onderzoek is voorts relevant – in verband met de wens overlap te voorkomen – dat Opmerking E expliciet de rechtsbescherming en de handhaving betreft.

Opmerking van de Raad van State

Het advies van de Raad van State houdt in dat tevens voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming, moeten worden opgenomen in de wet in formele zin.³⁴ Als verbetermogelijkheid wordt de regering derhalve geadviseerd meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving. Deze opmerking wordt nader uitgewerkt in het advies, waardoor duidelijk wordt dat het advies voornamelijk ziet op het opnemen in de wet van de overtredingen die handhaafbaar zijn door een bestuurlijke boete, de normering van de bevoegdheid tot binnentreden, de aanwijzing van Bibob-activiteiten en de rechtsbescherming in meer algemene zin.³⁵ De opmerking is gebaseerd op de algemene idee dat de meest essentiële, duurzame en structurerende normen in de wet in formele zin moeten worden neergelegd en niet bij AMvB moeten worden vastgesteld.

Reactie regering

De reactie van de regering ziet voornamelijk op de specifieke aspecten van rechtsbescherming en handhaving waar het advies van de Raad van State op ingaat. Een bespreking daarvan is te vinden bij de analyse van Opmerking E.

Wijziging wetsvoorstel

Zie de analyse bij Opmerking E.

Vragen naar aanleiding van wijziging wetsvoorstel

Zie de analyse bij Opmerking E.

³³ Zie het wetsvoorstel (VTH) tot aanvulling van de Wabo in *Kamerstukken II* 2014/15, 33 872, nr. 8 (nota van wijziging).

³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 31.

³⁵ Zie voetnoot 77 van *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 34.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

Zie de analyse bij Opmerking E.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Zie de analyse bij Opmerking E.

2.4 Analyse algemeen: opmerking A

Bij de analyse van deze opmerking dient eerst de opmerking zelf, zoals deze door de Raad van State in de samenvatting is geformuleerd, te worden beschouwd. Dat het wetsvoorstel niet de normen bevat die de burger direct binden, is grotendeels juist. Strikt genomen heeft de reactie van de regering daarin nauwelijks tot geen verandering gebracht. Wordt de opmerking geïnterpreteerd in een breder perspectief, dan blijkt dat het advies van de Raad van State over het conceptvoorstel ziet op de (te) ruime delegatiegrondslagen voor de AMvB's die door de regering kunnen worden opgesteld, op het gebrek aan codificatie van milieubeginselen als richtsnoer voor de op de Omgevingswet gebaseerde beleidsvoering en uitvoeringsregelingen, op de afwezigheid van de beoordelingskaders voor de omgevingsvergunning in het conceptvoorstel zelf, op de afwezigheid van inhoudelijke omgevingswaarden en grenswaarden in het conceptvoorstel zelf, op het gebrek aan normen over rechtsbescherming en handhaving en op de parlementaire betrokkenheid bij de normvaststelling bij AMvB in het omgevingsrecht in het algemeen.

Aan opmerking A van de Raad van State komt de regering naar ons oordeel gedeeltelijk tegemoet. De reactie van de regering heeft tot gevolg dat de (gebruikelijke) voorhangprocedure geldt voor praktisch alle AMvB's die op grond van de Omgevingswet zullen worden opgesteld. Ten aanzien van het advies om de milieubeginselen van art. 191 VWEU te codificeren in de wet, komt de regering niet tegemoet aan de Raad van State. Wel is gekozen voor nadere codificatie van het BBT (beste beschikbare technieken) beginsel en (beperkt) het standstill-beginsel, zodat op dat laatste punt tegemoet is gekomen aan het advies. Ook wordt tegemoet gekomen aan het advies om de delegatiegrondslagen te begrenzen en in te kaderen. De regering komt niet tegemoet aan het advies voor zover dat inhoudt dat de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de wet moeten worden opgenomen. De wet is niet aangevuld met inhoudelijke toetsingskaders, omdat de regering deze toetsingskaders, vanwege de inzichtelijkheid, op het niveau van een AMvB wil bundelen. Wel is op wetsniveau voorzien in inhoudelijke sturing voor de door de regering op te stellen AMvB, waarin de toetsingskaders zullen worden vastgelegd. Aan het advies om te bezien welke omgevingswaarden of grenswaarden zich ervoor lenen om in de wet te worden opgenomen, heeft de regering geen gehoor gegeven. Het is de principiële keuze van de regering om dergelijke normen, vanwege de inzichtelijkheid, op het niveau van een AMvB te willen bundelen. De mate waarin tegemoet wordt gekomen aan het advies om in het wetsvoorstel meer regels op te nemen over handhaving en rechtsbescherming wordt geanalyseerd bij de bespreking van Opmerking E.

Met het continueren van de bestaande praktijk in het omgevingsrecht om veel (belangrijke) ontwerp-AMvB's voor te bereiden door middel van de zogenaamde voorhangprocedure (art. 23.5 Ow), wordt het parlement een grotere rol toebedeeld in de normstelling dan in het conceptvoorstel. De maatregel heeft een matig tot redelijk sterk effect. Deze vorm van gecontroleerde delegatie en de daarmee gepaard gaande rol van het parlement

vormt geen en mag ook niet dienen ter compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen in de wet. Ondanks dat met deze wijziging in belangrijke mate invloed van (onder meer) het parlement op de normstelling bij AMvB is gewaarborgd en de democratische legitimatie van die normen daarmee groeit, is de rol van het parlement bij het vaststellen van de AMvB's een andere dan in het wetgevingsproces. De rol van het parlement is immers op grond van art. 23.5 Ow – in theorie en praktijk – een geheel andere dan die van medewetgever in het geval van het vaststellen van een wet in formele zin.

De toezegging dat de Invoeringswet en de ontwerp-AMvB's gelijktijdig behandeld kunnen worden in de Tweede Kamer en dat de Raad van State daarover in samenhang kan adviseren, heeft een redelijk sterk effect.

Aan het advies van de Raad van State om de richtinggevende milieubeginselen, voornamelijk opgenomen in art. 191 VwEU, te codificeren in het wetsvoorstel, is niet tegemoet gekomen. Die reactie van de regering heeft derhalve geen effect. Daarmee is een mogelijkheid om meer inhoudelijke sturing aan te brengen in het wetsvoorstel niet ter hand genomen. De argumenten van de regering zijn op dat punt pragmatisch en niet alle direct overtuigend. De reactie van de regering kan gelet op de geschiedenis van het debat over beginselgeleide wetgeving in Nederland niet verbazen; desondanks kan gesteld worden dat juist in een wetsvoorstel dat er voor kiest veel van de belangrijke – de burger bindende – normen op te nemen in gedelegeerde regelgeving, het opnemen van de door de Raad van State bedoelde beginselen passend zou zijn geweest, met name om de randvoorwaarden aan te geven waarbinnen de wet de in artikel 1.3 Ow neergelegd doelen nastreeft.

Ten aanzien van het advies om het standstill-beginsel in de wet te codificeren, geldt dat een variant van dat beginsel is opgenomen in het wetsvoorstel en dat de regering van oordeel is dat daarmee tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State. Deze reactie kwalificeren de onderzoekers als redelijke zwak. De reikwijdte van de codificatie van dat beginsel op grond van art. 2.26 lid 2 Ow is zodanig beperkt, dat de onderzoekers menen dat daarmee nauwelijks tegemoet is gekomen aan de ratio van het advies van de Raad van State. Op zijn minst had moeten worden nagedacht over de toepassing van het standstill-beginsel voor het instrument omgevingswaarde.

De regering is in belangrijke mate tegemoet gekomen aan het advies om de delegatiegrondslagen in het conceptvoorstel te begrenzen en in te kaderen. Zo is niet alleen steeds aangegeven met het oog op welk doel de regels bij AMvB kunnen worden gesteld, maar is in voorkomend geval ook gesteld dat de regels 'alleen kunnen worden opgesteld' voor een beperkt aantal onderwerpen of – in het geval van instructieregels – andere rechtsfiguren in het omgevingsrecht. Daarnaast is de soms te vrijblijvende formulering dat regels 'kunnen' worden opgesteld, in elk geval als het gaat om de (her)implementatie van Europese en internationale regels, vervangen door een verplichtende formulering. Daarmee is in belangrijke mate voor het stellen van algemene regels en instructieregels een begrenzing en beperking aangebracht. Deze reactie van de regering is redelijk sterk. Gelet op het huidige niveau van normstelling, waarbij frequent gekozen wordt voor het niveau van een AMvB, is niet verrassend dat ook de Omgevingswet in belangrijke mate gebruik maakt van de mogelijkheid om de regelgevende bevoegdheid te delegeren.

Aan het advies van de Raad van State om de toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet op te nemen, komt de regering strikt niet geheel tegemoet. Hier ligt een min of meer principiële keuze van de regering ten grondslag, die betekent dat de normstelling voor een groot deel, onder meer als het gaat om de toetsingskaders voor vergunningverlening, verschuift van het huidige wettelijk niveau naar het lagere AMvB-

niveau. Dat heeft tot gevolg dat het parlement daarbij in beginsel niet meer betrokken is als medewetgever. Dat normstelling bij AMvB de hoofdregel is, hoeft niet te betekenen dat de door de normstelling gewaarborgde kwaliteit van bescherming van de fysieke leefomgeving achteruitgaat. Bij AMvB kunnen immers dezelfde normen worden gesteld die in het huidige omgevingsrecht in de wet in formele zin zijn opgenomen. Een dergelijke norm is juridisch in gelijke mate bindend als de wet. De reactie van de regering houdt in dat de delegatiegrondslag voor het vaststellen van de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning (art. 5.17 Ow) in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow is begrensd en ingekaderd (van zeer specifiek tot globaal). De inkadering is in belangrijke mate van dien aard dat het onderscheid (tussen opneming van het betreffende toetsingskader in de wet of bij AMvB) zo goed als verwaarloosbaar is. De principiële keuze van de regering is bedoeld om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het complexe omgevingsrecht te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt. Die keuze laat toe dat – ten behoeve van inhoudelijke sturing op wetsniveau – in de wet zeer gedetailleerd wordt voorgeschreven met het oog op welke belangen en doelen regels bij AMvB moeten worden gesteld om vergunningaanvragen te beoordelen. Bovendien blijft daarmee de waarborg van de advisering door de Raad van State in stand en garandeert de voorhangprocedure een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de normstelling op het ‘basisniveau’ van de AMvB. Deze reactie is als redelijk sterk te kwalificeren.

De regering komt niet tegemoet aan het advies om te bezien welke omgevingswaarden zich lenen voor opneming in de wet. Daarmee wordt niet de inhoudelijke normstelling op wetsniveau bereikt die de Raad van State voor ogen had. De regering kiest voor het vaststellen van rijksomgevingswaarden bij AMvB. Argumenten zijn de inzichtelijkheid, kenbaarheid en toegankelijkheid; bijkomend argument de snelheid waarmee wijzigingen kunnen worden doorgevoerd. De regering kent geen hiërarchie toe in de belangen die gediend zijn met de verschillende kwaliteitseisen die in het huidige recht zijn neergelegd in de wet of in een AMvB. Deze reactie heeft derhalve geen effect.

3 Opmerking B: bevoegdheidsverdeling onvoldoende duidelijk

Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.

3.1 Inleiding

De analyse van opmerking B start met een beschrijving van de ratio achter de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering daarop (par. 3.2). Hierna volgt een beoordeling van een aantal elementen uit de wet waarover de Raad van State specifieke opmerkingen heeft gemaakt (par. 3.3).

Het betreft:

1. subsidiariteitsbeginsel
2. instructie(besluit)
3. toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning
4. monitoringsplicht
5. bijzondere omstandigheden
6. bevoegd gezag archeologische vondst
7. prioritering uitvoering projecten bij schaarste
8. landsverdediging
9. aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Tot slot geven wij een algemene beoordeling van opmerking B en worden de drie deelvragen uit het onderzoek beantwoord (par. 3.4). De relevante wetteksten zijn opgenomen in de bijlage.

3.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

De Raad van State adviseert om de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen, ook ten opzichte van elkaar.³⁶

Volgens de Raad van State is het voorstel gebaseerd op uiteenlopende uitgangspunten voor de taakverdeling over de verschillende bestuursniveaus.³⁷ Soms wordt uitgegaan van het adagium: decentraal wat kan, centraal wat moet. Dit komt er op neer dat in be-

³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 34.

³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 20-23.

ginsel de gemeente als eerste aan zet is bij het (doen) realiseren van maatschappelijke doelen. Op andere onderdelen is sprake van een specifieke taaktoedeling. Zo volgt uit afdeling 2.2 conceptvoorstel dat het Rijk en provincies bepaalde omgevingswaarden moeten vaststellen. Ten aanzien van andere onderdelen, zoals de mogelijkheid om burgers bindende voorschriften vast te stellen, lijkt het voorstel uit te gaan van het adagium: centraal wat kan, decentraal wat moet.

De daadwerkelijke verdeling van taken en bevoegdheden vindt plaats bij de uitvoeringsregelingen. De Raad van State stelt dat uit de wet zelf zou moeten blijken welke overheidsinstantie waartoe en onder welke voorwaarde bevoegd is.³⁸ Gelet op de bovengenoemde uiteenlopende uitgangspunten voor de taakverdeling is naar het oordeel van de Raad van State onduidelijk tot welke verdeling van bevoegdheden het voorstel uiteindelijk leidt.

De regering heeft naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State het wetsvoorstel en de toelichting op een aantal punten gewijzigd.³⁹ Daarmee wordt volgens de regering meer inzicht gegeven in de verhouding tussen bestuursorganen en de bevoegdheidsverdeling.⁴⁰ Het betreft de volgende wijzigingen:

- in de toelichting is de sturingsfilosofie uiteengezet (par. 4.2.2)⁴¹
- de uitgangspunten *decentraal*, *tenzij* en *subsidiariteit* zijn in de wettekst verankerd
- de reikwijdte van bevoegdheidsgrondslagen voor instructies zijn begrensd
- de instructiebevoegdheid is materieel begrensd
- de wettekst bevat de hoofdregels voor de toedeling van het bevoegd gezag voor algemene regels, vergunningverlening en handhaving

3.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij onderwerpen waarover de Raad van State een specifieke opmerking heeft gemaakt (of die de regering heeft gewijzigd naar aanleiding van de in de vorige paragraaf beschreven algemene opmerking van de Raad van State). Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. subsidiariteitsbeginsel
2. instructiebesluit
3. toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning
4. monitoringsplicht
5. bijzondere omstandigheden
6. bevoegd gezag archeologische vondst
7. prioritering uitvoering projecten bij schaarste
8. landsverdediging
9. aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Voor elk van deze instrumenten beoordelen wij afzonderlijk:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State

³⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

³⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 53.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 8.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 72-82.

- eventuele vragen of opmerkingen daarbij
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak)
- mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak)

3.3.1 Subsidiariteitsbeginsel

Omschrijving subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel (art. 2.3 Ow) is een richtsnoer bij de taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus (gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk). Het uitgangspunt in de Omgevingswet is dat de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving primair bij gemeenten ligt (art. 2.3 lid 1 Ow; decentralisatiestreven). Op deze hoofdregel is een uitzondering mogelijk als andere overheden in de Omgevingswet taken en bevoegdheden hebben verkregen en daarbij is vermeld dat bij de uitoefening daarvan aan het subsidiariteitsbeginsel moet zijn voldaan. Provincies en het Rijk laten zich enkel in met de overheidszorg voor de fysieke leefomgeving als het gaat om onderwerpen die niet goed op het niveau van de gemeente kunnen worden afgehandeld. Kort gezegd: decentraal, tenzij.

Opmerking Raad van State

Ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel neergelegd in art. 2.3 Ow maakt de Raad van State drie opmerkingen.

- Opmerking 1: In de wettekst van artikel 2.3 van het conceptvoorstel wordt gebruik gemaakt van de begrippen *gemeentee overstijgend* en *regio-overstijgend*. Volgens de toelichting beoogt de regering geen wijziging ten opzichte van de begrippen die in het huidige recht worden gehanteerd: *provinciaal belang* en *nationaal belang*. De Raad van State plaatst vraagtekens bij de neutraliteit van het gebruik van andere begrippen en ziet geen reden voor omzetting. Het advies is om de begrippen provinciaal belang en nationaal belang over te nemen in het wetsvoorstel.⁴²
- Opmerking 2: De Raad van State adviseert om de alternatieve opsomming van de onderdelen a en b in lid 1 en lid 2 van artikel 2.3 van het conceptvoorstel te vervangen door een cumulatieve opsomming.⁴³ Met de opsomming in het conceptvoorstel wordt bovendien voorbij gegaan aan de subsidiariteitseis van artikel 117 lid 2 Gemeentewet en artikel 115 lid 2 Provinciewet.⁴⁴
- Opmerking 3: De Raad van State adviseert om het subsidiariteitsbeginsel ook te verbinden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.⁴⁵ In het huidige recht worden doelstellingen die in beleidsdocumenten kenbaar zijn gemaakt in de rechtspraak van de bestuursrechter van belang geacht voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een provinciaal belang.

⁴² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 105-106.

⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 106.

⁴⁴ Art. 117 lid 2 Gemeentewet luidt: 'Voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd'. Art. 115 lid 2 Provinciewet luidt: 'Onverminderd het bepaalde in artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet (Stb. 1992, 96), worden voorstellen van maatregelen waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid worden gerekend slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de provinciebesturen kan worden behartigd.'

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 107.

Niet ondenkbaar is dat de bestuursrechter een provinciaal belang (mede) zal ontlenen aan doelstellingen opgenomen in een omgevingsvisie.

Reactie regering

De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

- Opmerking 1 is geheel overgenomen.⁴⁶
- Opmerking 2, het advies om de alternatieve opsomming van de onderdelen a en b in lid 1 en lid 2 van art. 2.3 conceptvoorstel te vervangen door een cumulatieve opsomming, wordt niet overgenomen ('of' is niet verwijderd uit de wettekst).⁴⁷ Het argument daarvoor is dat met onderdeel b van lid 2 en 3 van artikel 2.3 Ow wordt beoogd om tot uitdrukking te brengen dat bestuursorganen van provincies en het Rijk soms ook taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen enkel vanuit een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk. Zo kent het wetsvoorstel een aantal taken met een provincie-overstijgend of gemeente-overstijgend belang toe aan een bepaald bestuursorgaan. Indien dat bestuursorgaan gebruik maakt van deze bevoegdheid, dan hoeft niet opnieuw te worden beoordeeld of sprake is van een provinciaal of nationaal belang.
- De formulering van sub a van artikel 2.3 Ow voldoet wel volledig aan de subsidiariteitseis van de artikelen 117 lid 2 Gemeentewet en artikel 115 lid 2 Provinciewet. Deze subsidiariteitseis wordt echter in de alternatieve opsomming gevolgd door sub b.
- Opmerking 3 van de Raad van State over het subsidiariteitsbeginsel neemt de regering niet over. Volgens de regering is het van toepassing verklaren van het subsidiariteitsbeginsel bij documenten die het bestuur zelf binden, zoals omgevingsvisies en programma's, niet aan de orde.⁴⁸ Het subsidiariteitsbeginsel dient volgens de regering slechts in acht te worden genomen daar waar het bestuursorgaan door de toepassing van bevoegdheden de zorg voor onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen. Dat doelstellingen die kenbaar zijn uit beleidsdocumenten in de jurisprudentie van de bestuursrechter van belang worden geacht om te beoordelen of sprake is van een provinciaal belang, doet daar volgens de regering niet aan af.

*Wijziging wetsvoorstel*⁴⁹

- Het subsidiariteitsbeginsel is in de wettekst verankerd in artikel 2.3 lid 2 en lid 3 Ow, tezamen met het uitgangspunt van decentralisatie in artikel 2.3 lid 1 Ow.
- De begrippen gemeentelijk- en regio-overstijgend zijn in artikel 2.3 Ow vervangen door de begrippen provinciaal en nationaal belang.
- De wettekst van artikel 2.3 Ow is in overeenstemming gebracht met de artikelen 117 lid 2 Gemeentewet en 115 lid 2 Provinciewet. De alternatieve opsomming is echter gehandhaafd, om tot uitdrukking te brengen dat de bestuursorganen van provincies en het Rijk ook een taak kunnen uitoefenen vanuit enkel een doelmatigheids- en doeltreffendheidsoogmerk.
- In de toelichting is de sturingsfilosofie uiteengezet (par. 4.2.2)

⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 118.

⁴⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 118.

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 119.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 116-119.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Wat is het inhoudelijke verschil tussen de alternatieve opsomming onder a en b in artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow?⁵⁰ Als het bijvoorbeeld gaat om de bevoegdheid tot het vaststellen van instructieregels, volgt uit art. 2.3 lid 2 onderdeel b Ow dat dit kan als dit doelmatig en doeltreffend is. Moet deze bepaling zo worden gelezen dat uitsluitend een instructieregel mag worden vastgesteld als dat nodig is in verband met een gemeentelijke taak of bevoegdheid die op een meer doelmatige of doeltreffende wijze moet worden uitgeoefend? En, zo ja, wat is dan het inhoudelijke verschil met art. 2.3 lid 2 onderdeel a Ow?
- In verband met het voorgaande punt is het ook de vraag of het behoorlijk strenge uitgangspunt van artikel 2.3 lid 2 onderdeel a Ow ('doelmatig *en* doeltreffend' en 'provinciaal belang') niet in onderdeel b ('doelmatig *of* doeltreffend') weer te zeer wordt genuanceerd.
- De verwijzingen naar artikel 2.3 lid 2 en lid 3 Ow in het wetsvoorstel zijn talrijk (gelet ook op de bijzin 'als dat bij de regeling daarvan is bepaald'). Onder meer is dat het geval bij de afweging of een bepaalde activiteit omgevingsvergunningplichtig is (art. 5.2 lid 1 Ow) en de afweging welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor het verlenen van een omgevingsvergunning (art. 5.10 lid 2 en art. 5.11 lid 2 Ow), maar ook bij het vaststellen van omgevingswaarden (art. 2.12 lid 1 en art. 2.14 Ow), de – de burger rechtstreeks bindende – algemene regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (art. 4.1 lid 2 en art. 4.3 lid 4 Ow), het stellen van instructieregels (art. 2.22 lid 1 en art. 2.24 lid 1 Ow) en het geven van instructies (art. 2.33 lid 1, art. 16.20 lid 2 en art. 2.34 lid 1 Ow). Waarom is toevoeging van de zinsnede 'als dat bij de regeling daarvan is bepaald' noodzakelijk? En in vervolg op die vraag: zou niet simpelweg voor alle bevoegdheidsuitoefeningen door Rijk of provincie kunnen worden bepaald dat die aan de gestelde (subsidiariteits)eis zal (moeten) voldoen?
- Maken de alternatieve opsommingen in de wettekst van artikel 2.3 Ow en de toelichting voldoende duidelijk in welke situaties bestuursorganen bij het uitoefenen van bevoegdheden dienen te motiveren of sprake is van een provinciaal of nationaal belang (sub a) en wanneer niet (sub b)?

Te verwachten effecten van de maatregelen

- Opmerking 1: De wijziging van de begrippen *gemeenteoverstijgend* en *regio-overstijgend* in de wettekst van artikel 2.3 Ow naar *provinciaal belang* en *nationaal belang* hebben een **sterk** effect. De begrippen sluiten aan bij bestaande wetgeving, zodat jurisprudentie en de concretisering van de begrippen daarin kan worden voortgezet, hetgeen bijdraagt aan de rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Dat over de vraag wanneer sprake is van provinciaal belang, waarover in het kader van de uitvoering van de Wro relatief veel is geschreven en gediscussieerd,⁵¹ verschil van mening kan bestaan, maakt dat niet anders. Ten opzichte van het conceptvoorstel geeft de wettekst van artikel 2.3 Ow op dit punt duidelijker aan hoe wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen (zullen) worden verdeeld.
- Opmerking 2: De wijziging van de wettekst van artikel 2.3 Ow heeft een **redelijk sterk** effect. Met de maatregel is de wettekst van onderdeel a van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow in overeenstemming gebracht met de artikelen 117 lid 2 Gemeen-

⁵⁰ Zie D. Korsse, 'De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet', *TBR* 2014/165.

⁵¹ Zie D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau* (diss. Utrecht), Den Haag: IBR 2014.

tewet en 115 lid 2 Provinciewet. Anders dan de Raad van State adviseerde heeft de regering de alternatieve opsomming tussen onderdeel a en onderdeel b in de wettekst van artikel 2.3 Ow lid 2 en 3 Ow niet gewijzigd in een cumulatieve opsomming. Het effect daarvan is dat bestuursorganen van provincies en het Rijk bij de uitoefening van bevoegdheden niet altijd hoeven te motiveren of sprake is van een provinciaal belang of een nationaal belang.

- Opmerking 3: Nu de regering geen maatregelen heeft genomen, zijn er ook geen effecten die beoordeeld kunnen worden.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Opmerking 1: In de wettekst van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow zou voor de begrippen *provinciaal belang* en *nationaal belang* het woord ‘substantieel’ of ‘kennelijk’ kunnen worden toegevoegd. Het te verwachten effect van de toevoeging van het woord ‘substantieel’ of ‘kennelijk’ is dat de plicht van bestuursorganen van provincies en het Rijk om in voorkomend geval te motiveren dat sprake is van een provinciaal belang of nationaal belang, wordt verzwakt. Daarmee wordt voor lokale overheden duidelijker waarom bevoegdheden worden uitgeoefend op provinciaal dan wel rijksniveau.⁵² Gelet op de ervaring in het huidige ruimtelijke ordeningsrecht kan betwijfeld worden of de begrippen *provinciaal belang* en *nationaal belang* een heldere begrenzing vormen voor de mogelijkheid van bestuursorganen van provincies en het Rijk om bevoegdheden uit te oefenen. Nu de invulling van deze begrippen een kwestie van politiek-bestuurlijke aard betreft, is de beoordeling door de bestuursrechter terughoudend van aard.⁵³
- Opmerking 2: De wettekst van de onderdelen b van artikel 2.3 lid 2 en 3 Ow zou zo gewijzigd kunnen worden dat ook in die situaties bestuursorganen van provincies en het Rijk de aanwezigheid van een (substantieel) provinciaal belang of nationaal belang moeten motiveren. Het te verwachten effect is dat daarmee vergaande rolvervaging wordt voorkomen.⁵⁴ Waarschijnlijk, maar niet geheel duidelijk is of een dergelijke toevoeging ook in essentie de opmerking van de Raad van State zou weergeven. Een te verwachten bijeffect is dat ook in situaties waarin de wetgever taken met een provincie-overstijgend of gemeente-overstijgend karakter toekent aan een bepaald bestuursorgaan, dat bestuursorgaan bij de uitoefening van die bevoegdheid – nadat de wetgever dat deed: opnieuw – moet motiveren dat sprake is van een provincie-overstijgend of gemeente-overstijgend belang. Niet alleen rijst dan ook de vraag wat inhoudelijk nog de toegevoegde waarde is van onderdeel b ten opzichte van onderdeel a, maar ook of nog recht wordt gedaan aan de bedoeling van de regering.
- Opmerking 3: hoewel bedacht moet worden dat in de regeling voor omgevingsvisie(s) is neergelegd dat de gemeenteraad een *gemeentelijke* omgevingsvisie kan opstellen, dat provinciale staten een *provinciale* omgevingsvisie opstellen en de Minister een *nationale* omgevingsvisie opstelt, is het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing op deze rechtsfiguur. De omschrijving van de rechtsfiguur in artikel 3.2 Ow is enigszins vergelijkbaar met die in de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 Wro, waarin de (ruimtelijke) structuurvisies zijn geregeld. Ook daar wordt niet gerefereerd aan het subsidiariteitsvereiste. Het subsidiariteitsbeginsel is daadwerkelijk slechts relevant waar het (hogere) bestuursorgaan door de toepassing

⁵² Zie de reactie van VNG op de Omgevingswet, brief van 29 september 2014.

⁵³ D. Korse, ‘De instructieregelbevoegdheid in de Omgevingswet’, *TBR* 2014/165 met verwijzingen naar jurisprudentie.

⁵⁴ Zie de reactie van VNG op de Omgevingswet, brief van 29 september 2014.

van bevoegdheden de zorg voor onderdelen van de fysieke leefomgeving (deels) onttrekt aan de zorg van andere bestuursorganen; discussie is mogelijk over de vraag in welke gevallen of voor welke taken en bevoegdheden dat aan de orde is. Het zou echter niet misstaan om (nog sterker) in de wettekst te verduidelijken dat de provinciale en nationale omgevingsvisie(s) moeten zien op de provinciale of nationale belangen; voor specifieke gevallen kan ook worden bepaald dat vereist is dat die belangen onvoldoende op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden. Ten aanzien van de programma's geldt een soortgelijke redenering. Met dergelijke aanpassingen zou beter tegemoet worden gekomen aan de ratio van de opmerking van de Raad van State; het effect van een dergelijke maatregel zou ook sterk zijn, doordat het optreden van het Rijk en de provincies voorspelbaarder wordt. Bovendien kunnen de omgevingsvisies beter dienst doen als grondslag voor de motivering van het gebruik van andere bevoegdheden waarvoor een provinciaal of nationaal belang vereist is.

3.3.2 Instructie(besluit)

Omschrijving instructie(besluit)

Met het oog op een specifieke aan het Rijk of de provincie toegekende taak, de behartiging van het algemene belang, een provinciaal of nationaal belang (bijvoorbeeld: de bovenlokale problematiek van bedrijfsterreinen of kantoren of het beschermen van compensatiegebieden in verband met de aanleg van de Tweede Maasvlakte) en internationale verplichtingen, kunnen provincies en het Rijk voorwaarden stellen aan de taak- of bevoegdheidsuitoefening van decentrale overheden. Daartoe kent de Omgevingswet twee bevoegdheden: het stellen van instructieregels en het geven van een instructie via een instructiebesluit.

Zo bepaalt artikel 2.25 conceptvoorstel dat gedeputeerde staten, het gemeentebestuur of waterschapsbestuur een instructie kunnen geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Artikel 2.26 conceptvoorstel kent de Minister van I en M een vergelijkbare bevoegdheid toe.

Opmerkingen Raad van State

Voor de inhoud van het advies van de Raad van State over het instructiebesluit is het in 2008 uitgebrachte rapport van de commissie Oosting over de revitalisering van het generieke toezicht van betekenis (schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing). In dat rapport wordt als uitgangspunt genomen dat (verticale) sturing zoveel mogelijk vooraf moet plaatsvinden, door het stellen van algemene regels. Het toezicht achteraf zou zoveel mogelijk moeten worden uitgevoerd met de instrumenten van het (gerevitaliseerde) generiek interbestuurlijk toezicht. In het omgevingsrecht zou dan ook de reactieve aanwijzingsbevoegdheid moeten verdwijnen. In het kabinetsstandpunt is het rapport van de commissie-Oosting onderschreven.

Het advies van de Raad van State vraagt aandacht voor de algemene (proactieve) instructiebevoegdheid en niet (zozeer) voor de provinciale interventiebevoegdheid, zoals die is neergelegd in artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan) en door de regering in de memorie van toelichting is beloofd op grond van artikel 16.16 conceptvoorstel (instemming). Het Rijk kent deze specifieke instrumenten niet. Van deze provinciale, specifieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten lijkt de Raad

van State – zij het tamelijk impliciet – te stellen dat zij gerechtvaardigd of althans begrepen kunnen worden door de door de regering gegeven motivering, namelijk dat de provinciale overheden in het geval van toepassing van de generieke interbestuurlijke toezichtsinstrumenten ‘schorsing en vernietiging’, te zeer afhankelijk zijn van de Kroon. In het advies van de Raad van State over de instructiebevoegdheid, zoals neergelegd in de artikelen 2.25 en 2.26 conceptvoorstel, wordt een onderscheid gemaakt tussen het interbestuurlijk toezicht door de provincies en dat door het Rijk.

Interbestuurlijk toezicht door de provincies

- Een eerste opmerking betreft de noodzaak van een instructiebevoegdheid. Nu de bevoegdheid tot het geven van een instructie afwijkt van het gerevitaliseerde stelsel van interbestuurlijk toezicht, is daarvoor een bijzondere rechtvaardiging en een overtuigende motivering nodig. Het argument dat het generieke toezicht onvoldoende de provinciale belangen verzekert, overtuigt niet. De Raad van State vindt dat de provincie al over een toereikend instrumentarium beschikt (indeplaatstreding bij taakverwaarlozing). Het is dan ook niet nodig een afzonderlijke instructiebevoegdheid te creëren. De Raad van State adviseert artikel 2.25 conceptvoorstel te schrappen.
- Voor zover de bepaling wordt gehandhaafd, is een tweede opmerking van belang. Die betreft het begrip ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’. De instructiebevoegdheid kan worden gegeven om aan die doelstellingen te voldoen. Geadviseerd wordt te verduidelijken wat onder dat begrip moet worden verstaan, zodat de toepassing van de instructiebevoegdheid beter voorspelbaar wordt voor gemeenten en waterschappen. Daarnaast wordt geadviseerd te verduidelijken of omgevingsvisies indirecte bindende werking kunnen hebben.

Interbestuurlijk toezicht door de Rijk

- Over het toezicht van het Rijk wordt opgemerkt dat uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) blijkt dat de belangstelling bij het Rijk voor het inzetten van de proactieve aanwijzingsbevoegdheid gering is. Volgens het PBL ziet het Ministerie van I en M geen meerwaarde ten opzichte van de inzet van algemene regels, omdat algemene regels een breed toepassingsbereik hebben en de aanwijzing slechts een eenmalige werking heeft. Bovendien is er, naast de taakverwaarlozingsregeling in de Provincie- en Gemeentewet en de Waterschapswet, ook nog de regeling voor taakverwaarlozing in de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe). Dat biedt het Rijk instrumenten om de naleving te verzekeren van EU-verplichtingen, voor zover het gaat om andere instanties dan de Ministers, zoals bijvoorbeeld een provincie, gemeente of waterschap. De Raad van State adviseert dan ook artikel 2.26 conceptvoorstel te schrappen.
- Voor zover de bepaling wordt gehandhaafd, adviseert de Raad van State dat de instructie alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK (in verband met diens coördinerende taak op grond van artikel 116 Gemeentewet en artikel 114 Provinciewet) en in overeenstemming met de wettelijke procedure in de Provincie- en Gemeentewet voor het generieke toezicht.

Reactie regering

De regering benadrukt in haar reactie dat de instructie uitdrukkelijk niet als interbestuurlijk toezichtsinstrument kan worden gezien. De instructie is bedoeld voor de coördinatie van de overheidszorg bij gedeelde verantwoordelijkheid of nauw samenhangende verantwoordelijkheden, voor de verwezenlijking van provinciale of nationale belangen en

voor een proactieve sturing of beleidsdoorwerking.⁵⁵ Dat is ook de reden waarom aan het advies om de instructiebevoegdheid (art. 2.25 en 2.26 conceptvoorstel) te schrappen, niet tegemoet wordt gekomen.

Een reden om de provinciale interventiebevoegdheden in de Omgevingswet op te nemen, is dat als de belangen van de provincie in het geding zijn, vernietiging door de Kroon geen passend middel is voor het terrein van de fysieke leefomgeving. Ter motivering wordt gesteld dat de Kroon bij een provinciaal verzoek tot vernietiging zelfstandig een belangenafweging moet maken. De Kroon treedt dan in de zelfstandige beleidsruimte van provincies om de belangen in de fysieke leefomgeving te bepalen. Dat is ongewenst. Om de provincies bij de uitoefening van hun zelfstandige taken met betrekking tot de fysieke leefomgeving voldoende doorzettingsmacht te bieden, voorziet het wetsvoorstel daarom niet alleen in de proactief inzetbare bevoegdheden tot het stellen van instructieregels en het geven van een instructie, maar ook in door de provincies zelfstandig uit te oefenen reactieve bevoegdheden, in de vorm van bijzondere betrokkenheid bij het omgevingsplan (artikel 16.20 Ow) en instemming met de omgevingsvergunning (artikel 16.15 Ow).

Reactie op de opmerkingen van de Raad van State over het toezicht van de provincie

- Enerzijds onderscheidt de instructie zich van de bevoegdheid om instructieregels te geven. Instructies zijn niet bedoeld voor seriële toepassing door meerdere bestuursorganen. Is dat aan de orde, dan moet de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels worden toegepast. Voordeel van de instructie ten opzichte van de bevoegdheid tot het stellen van instructieregels is de kortere procedure en de snellere werking. Daarmee is de instructie van waarde bij proactieve sturing als snel handelen of beslissen vereist is.

Anderzijds geldt dat (anders dan de Raad van State stelt) de instructiebevoegdheid van de provincie verschilt van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling, zoals die in de Gemeentewet en Waterschapswet is opgenomen. Een besluit tot indeplaatsstelling kan alleen worden genomen bij taakverwaarlozing. De indeplaatsstellingsbevoegdheid is dan ook geen alternatief voor de instructiebevoegdheid. De regering houdt dan ook vast aan artikel 2.25 conceptvoorstel (art. 2.33 Ow) en komt aldus niet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State om de bepaling te schrappen.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegdheid ingeperkt.

- Voor wat betreft de ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’ wordt het advies van de Raad van State om dat begrip te verduidelijken, overgenomen. Met de ‘andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving’ worden bedoeld: de doelstellingen die bestuursorganen die zijn belast met taken en bevoegdheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, formuleren ter uitvoering van de maatschappelijke doelen van het wetsvoorstel en die geen omgevingswaarde zijn. Deze reactie heeft een **sterk** effect. Het gaat derhalve om een nadere uitwerking van de maatschappelijke doelen van de wet, zoals geformuleerd in artikel 1.3.

⁵⁵ Het rapport van de commissie Oosting, *Van specifiek naar generiek* (2008), biedt in noot 67 ook grond voor een mogelijke discussie over de vraag of de proactieve aanwijzing uit de Wro, waarmee de instructie vergeleken moet worden, behoort tot het interbestuurlijke toezicht.

Reactie op de opmerkingen van de Raad van State over het toezicht van het Rijk

- Ook de instructiebevoegdheid van het Rijk zal worden ingeperkt, vergelijkbaar met de provinciale instructiebevoegdheid. De instructiebevoegdheid van het Rijk komt naar strekking en reikwijdte in grote lijnen overeen met de aanwijzingen zoals die op dit moment zijn geregeld in artikel 4.4 Wro en artikel 3.13 Waterwet.
- Het advies van de Raad van State om te regelen dat de instructie alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK en met de wettelijke procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht, wordt niet overgenomen. Ter motivering stelt de regering dat de instructie niet een bevoegdheid is in het kader van interbestuurlijk toezicht, maar is bedoeld als proactief instrument voor de coördinatie van de overheidszorg ter zake van de fysieke leefomgeving.

Wijziging wetsvoorstel

- In de artikelen 2.33 en 2.34 Ow is in lid 2 de reikwijdte van de instructiebevoegdheid beperkt tot specifiek benoemde instrumenten. Als voorbeeld wijzen wij op de instructie door gedeputeerde staten aan de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2 lid 1 of over daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18 lid 1 als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, of aan het waterschapsbestuur als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.
- Zowel in het conceptvoorstel als in het wetsvoorstel was het reeds onmogelijk voor provincie of Rijk om toepassing te geven aan de instructiebevoegdheid in het geval eveneens toepassing kan worden gegeven aan het generieke instrument van interbestuurlijk toezicht (zie lid 2 van art. 2.25 en 2.26 conceptvoorstel en lid 4 van art. 2.33 Ow en lid 5 van art. 2.34 Ow). In artikel 2.34 Ow (grondslag instructie Rijk) is evenwel toegevoegd dat toepassing van de instructiebevoegdheid eveneens is uitgesloten indien toepassing van de Wet NERpe mogelijk is.
- In artikel 16.20 Ow in – in afwijking van het conceptvoorstel – opgenomen dat voor de interventie van gedeputeerde staten ten aanzien van het omgevingsplan, vereist is dat er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3 lid 2 onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Specifiek met betrekking tot de instructiebevoegdheid geven de wijzigingen geen aanleiding tot vragen.
- De in artikel 16.20 Ow opgenomen eis dat sprake moet zijn van een provinciaal belang dat blijkt uit een openbaar gemaakt document, is niet opgenomen in bepalingen die eveneens bevoegdheden toekennen ten behoeve van het provinciale belang. Hoewel de in artikel 16.20 Ow opgenomen bevoegdheid nadrukkelijk als interveniërend wordt gezien, geldt ook bij andere bevoegdheden dat daarmee een inbreuk gemaakt kan worden op het uitgangspunt van decentralisatie en is het daarom de vraag waarom voor die bevoegdheden niet de eis wordt gesteld dat het provinciale belang moet volgen uit een (eerder) openbaar gemaakt document.

Te verwachten effecten van de maatregelen

- De instructiebevoegdheid voor Rijk en provincie wordt door de regering niet geschrapt. Effect daarvan is dat de Ow een rechtsfiguur blijft kennen die naar het oordeel van de Raad van State overbodig is, hetgeen niet ten goede komt aan de doelstelling van vereenvoudiging.
- Gelet op de (nieuw) aangebrachte beperkingen voor het toepassen van de instructiebevoegdheid, waarbij met name gedacht moet worden aan de opsomming van instrumenten waarvoor een instructie gegeven kan worden, maar ook aan de toevoeging van de Wet NERpe aan de reeds in het conceptvoorstel opgenomen verwijzing naar het instrumentarium van generiek interbestuurlijk toezicht om te bepalen wanneer de instructiebevoegdheid juist niet toegepast mag worden, kunnen de effecten van de reactie van de regering als **redelijk zwak** worden gekenschetst. De regeling maakt een strikte scheiding tussen het instrumentarium van interbestuurlijk toezicht en de (proactieve) instructie, waarbij aan het instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht voorrang wordt gegeven. Heeft de Raad van State het bij het rechte eind in het advies en kan het generieke interbestuurlijke toezicht de instructie geheel vervangen, dan zullen de bepalingen (art. 2.33 en 2.34 Ow) een dode letter blijken. Het risico van het behoud van die bepalingen is dan ook klein. Moet met de regering echter gesteld worden dat de instructie ten behoeve van een provinciaal/nationaal belang een duidelijk andere functie dient dan het houden van interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening door de gemeente/provincie (en dat is – ook in het licht van het rapport van de Commissie Oosting – naar ons oordeel zeker te verdedigen), dan blijkt plots van een goede rechtvaardigingsgrond voor het behouden van de instructiebevoegdheid.
- Voor de analyse van de effecten is overigens met name relevant dat proactieve aanwijzingen (in de Wro), zoals die model stonden voor de instructiebevoegdheid in de Ow, niet vaak gegeven worden. De verwachting is derhalve dat de in artikel 2.33 en 2.34 Ow neergelegde bevoegdheid om een instructie te geven, niet vaak zal worden toegepast (ten behoeve van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties). Daarnaast maakt de regeling duidelijk dat toepassing niet aan de orde kan zijn indien instrumenten van interbestuurlijk toezicht ingezet kunnen worden door provincie of rijk. De invloed van dit specifieke instrument op de bestuurlijke praktijk zal derhalve, daargelaten de invloed die het enkele bestaan van de bevoegdheid op de interbestuurlijke verhoudingen kan hebben, beperkt zijn.
- Voor de wijziging in artikel 16.20 Ow geldt dat de effecten van die maatregel **redelijk sterk** zijn. Voorondersteld kan worden dat met name de voorspelbaarheid van (inter)bestuurlijk handelen met de toevoeging gediend is. Dat het bestaan van een provinciaal belang (en wellicht ook de kenbaarheid van de motivering dat is voldaan aan het subsidiariteitsvereiste) moet zijn neergelegd in een openbaar document voorafgaand aan het toepassen van de interventiebevoegdheid, benadrukt dat andere overheden niet overvallen mogen worden door een interventie (zie in dat verband ook art. 2.2 Ow).

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Een sterk effect op zowel de vereenvoudiging van het omgevingsrecht als op de vermindering van complexiteit, zou het schrappen van de artikelen 2.33 en 2.34 Ow hebben.⁵⁶ De portee van de opmerking van de Raad van State lijkt te zijn dat

⁵⁶ Deze bepalingen zijn vergelijkbaar met de artt. 2.25 en art. 2.26 van het conceptvoorstel.

deze bepalingen, anders dan geldt voor de in artikel 16.15 en 16.20 Ow opgenomen interveniërende bevoegdheden van de provincie, geen toegevoegde waarde hebben ten opzichte van de reeds bestaande algemene instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht (en de instrumenten van de Wet NERpe). In de gevallen, die de Raad van State blijkbaar niet voor mogelijk houdt, waarin een medeoverheid geen taakverwaarlozing valt te verwijten en tevens geen besluit is genomen dat voor schorsing of vernietiging in aanmerking komt, zou een instructiebevoegdheid uitkomst kunnen bieden. Met het schrappen van de bepalingen zou daarmee het risico ontstaan dat bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden.

3.3.3 Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning

Opmerking Raad van State

De Raad van State adviseert om erin te voorzien dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet zal zijn vastgelegd.⁵⁷ Het conceptvoorstel voorziet in een gelaagde toedeling van bevoegdheden om een omgevingsvergunning te verlenen. De bevoegdheidsverdeling omtrent de verlening van omgevingsvergunningen is niet sluitend op het niveau van de wet in formele zin geregeld; voor een aantal categorieën van activiteiten geldt dat eerst bij AMvB wordt bepaald welk bestuursorgaan bevoegd zal zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning en welk bestuursorgaan door middel van advies of instemming bij de besluitvorming zal zijn betrokken. Deze gelaagde toedeling van bevoegdheden om een omgevingsvergunning te verlenen, is niet in lijn met de uitgangspunten voor de keuze van het niveau van regelgeving. Daarbij verwijst de Raad van State naar de bepalingen 22 tot en met 24 en 26 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (zie ook Opmerking A).

Reactie regering

De regering komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State. Anders dan door de Raad van State is geadviseerd over het conceptvoorstel voorziet het wetsvoorstel in een gelaagde toedeling van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen. De hoofdregel ter zake van het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning is, net als in het conceptvoorstel, in het wetsvoorstel zelf opgenomen (college van burgemeester en wethouders) en de wet geeft (meer) sturing aan de wijze waarop het bevoegd gezag bij AMvB moet worden aangewezen.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 5.8 Ow is het uitgangspunt neergelegd: het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag indien een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor een enkelvoudige activiteit. Afwijking van die hoofdregel is mogelijk op grond van de artikelen 5.9 tot en met 5.11 Ow.
- In de artikelen 5.9 tot en met 5.11 Ow is geregeld voor welke activiteiten bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister in de AMvB wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 110-111.

- In de artikelen 5.12 tot en met 5.14 Ow is voor aanvragen voor een omgevingsvergunning voor een meervoudige activiteit, naast de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is indien het bevoegd is voor een van de aangevraagde activiteiten, geregeld dat bij AMvB het bevoegd gezag wordt aangewezen.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Artikel 5.9 Ow stelt dat ‘in het belang van doelmatig waterbeheer’ voor wateractiviteiten bij AMvB het bevoegd gezag (dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister) wordt aangewezen. Deze bepaling biedt op zichzelf nog altijd weinig sturing aan de bevoegdheidsverdeling tussen de medeoverheden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. Het is de vraag of hier niet meer inhoudelijke sturing mogelijk is.
- De gewijzigde artikelen 5.10 en 5.11 Ow zorgen voor enige inkadering van de mogelijkheid van de regering om het bevoegde gezag aan te wijzen. De artikels-gewijze toelichting suggereert hier nog dat instandhouding van de huidige bevoegdheidsverdeling mogelijk is, maar dat ook verdere decentralisatie tot de mogelijkheden behoort (bij AMvB). Is het in het licht van de ontwikkelingen ten aanzien van het wetsvoorstel VTH⁵⁸ wellicht toch goed mogelijk om meer duidelijkheid in de wet zelf te bieden over het bevoegd gezag ten aanzien van milieubelastende activiteiten met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage 1 van de richtlijn industriële emissies en/of zo’n activiteit waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is?

Te verwachten effecten van de maatregelen

- Net als in het conceptvoorstel wordt in het wetsvoorstel zelf enkel het uitgangspunt voor het bevoegd gezag geregeld (college van burgemeester en wethouders), en worden uitzondering op dat uitgangspunt bij AMvB geregeld. Deze wijze van regulering is voor het omgevingsrecht niet ongebruikelijk (vgl. art. 2.4 Wabo), maar het is duidelijk dat het vastleggen van de bevoegdheidsverdeling in de wet zelf beter tegemoet zou komen aan het advies van de Raad van State. Het effect van de door de regering gekozen maatregel is in vergelijking daarmee zwak, maar ten opzichte van het conceptvoorstel is zeker enige winst geboekt ten aanzien van de duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling over de medeoverheden. De onderzoekers kwalificeren de effecten als **redelijk zwak**.
- Artikel 5.10 Ow (gedeputeerde staten) biedt net als artikel 5.11 Ow (een van Onze daarbij aangewezen Ministers) enige sturing voor het bij AMvB toekennen van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor een enkelvoudige activiteit. Hoewel de bepalingen (met de toelichting) enige helderheid verschaffen over de intenties van de regering voor verdeling van de bevoegdheden bij AMvB, levert nauwgezette lezing van de bepalingen slechts op dat voor de opgesomde activiteiten *gevallen* moeten worden aangewezen waarin gedeputeerde staten of een Minister wordt aangewezen als bevoegd gezag. Is het mogelijk dat gedeputeerde staten voor bepaalde gevallen van een ‘afwijkactiviteit van provinciaal belang’ toch niet worden aangewezen als het bevoegd gezag (in de zin van art. 5.10 lid 1 sub a Ow)? Dat ligt niet direct in de lijn van de verwachting, maar de wettekst biedt die mogelijkheid zeker. Biedt artikel 5.10 lid 1 sub c onder 1 of 2 Ow de regering de ruimte om gedeputeerde staten toch niet aan te wijzen als bevoegd gezag voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor

⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 8, p. 6.

bepaalde gevallen van een milieubelastende activiteit met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage 1 bij de richtlijn industriële emissies en/of zo'n activiteit waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is? De (artikelsgewijze) memorie van toelichting geeft op die vraag een bevestigend antwoord.⁵⁹ Daarmee wordt duidelijk dat de wet weliswaar enige sturing geeft aan de bevoegdheidsverdeling bij AMvB, maar dat die invloed bij letterlijke lezing van de wettelijke bepaling zeer beperkt is.

- Gelet op de wijze waarop de bevoegdheidsverdeling voor het verlenen van een omgevingsvergunning op dit moment is geregeld in artikel 2.4 Wabo, is elke inhoudelijke sturing voor de AMvB waarbij die verdeling wordt gereguleerd op grond van de Omgevingswet, te kenschetsen als winst ten aanzien van de duidelijkheid waarmee op wetsniveau de bevoegdheidsverdeling kenbaar wordt. Mocht het advies van de Raad van State daadwerkelijk inhouden dat alle aspecten van de bevoegdheidsverdeling in de wet geregeld zouden moeten worden, dan zou het opvolgen van dat advies ten koste gaan van de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van de voorgestelde Omgevingswet.⁶⁰

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In de nota van wijziging inzake het Wetsvoorstel VTH wordt gekozen om in het Besluit omgevingsrecht (Bor) te bepalen dat voor de 'Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie die nu nog onder het bevoegd gezag van de gemeenten vallen',⁶¹ behoudens zes mijnbouwwerken voor de ondergrondse opslag, gedeputeerde staten het bevoegd gezag wordt (in navolging van de Commissie Wolfsen in het rapport *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid*). Die duidelijkheid kan alvast in de Omgevingswet worden verankerd op wetsniveau.
- In het verlengde daarvan zouden de artikelen 5.10 en 5.11 Ow voor bepaalde elementen in de opsommingen in lid 1 dwingender kunnen worden geformuleerd. Denkbaar is dat bij AMvB alle gevallen worden aangewezen waarin gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn ter zake van de 'afwijkactiviteit van provinciaal belang'; ook kan gedacht worden aan omgevingsvergunning voor andere in artikel 5.10 en 5.11 Ow opgesomde activiteiten. Een – voor bepaalde (categorieën van) activiteiten – dwingender formulering in de wet kan de duidelijkheid van de bevoegdheidsverdeling op wetsniveau ten goede komen.

3.3.4 Monitoringsplicht

Omschrijving monitoringsplicht

De monitoringsplicht (art. 20.1 Ow) houdt in dat voor iedere vastgestelde omgevingswaarde dan wel parameter van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, wordt *bewaakt* hoe het staat met de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving en wordt *beoordeeld* of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 491.

⁶⁰ Ten bewijze daarvan hoeft met enkel te rade te gaan bij de regeling van bevoegdheidsverdeling in het Besluit omgevingsrecht (Bor) op grond van art. 2.4 Wabo.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 872, nr. 8, p. 6.

Opmerking Raad van State

Met betrekking tot de monitoringsplicht maakt de Raad van State twee opmerkingen die relevant zijn in het kader van opmerking B. De opmerkingen betreffen de bestuurslasten die zijn verbonden aan de monitoringsplicht en de vergoeding van de kosten van de verslaglegging.⁶²

- Over de bestuurslasten wordt het volgende opgemerkt. Artikel 20.2 Ow laat de mogelijkheid open dat provincies en/of gemeenten bij AMvB of omgevingsverordening worden verplicht de door het Rijk of provincie vastgestelde omgevingswaarden te monitoren volgens een door het Rijk of provincie vastgestelde methode. Dit kan tot grote bestuurslasten leiden. Onduidelijk is daarnaast of de monitoring permanent, tijdelijk of steekproefsgewijs moet plaatsvinden. De voorgestelde monitoringsplicht lijkt haaks te staan op het streven van de regering naar vermindering van de bestuurslasten en het beperken van de interbestuurlijke informatievoorziening.

Geadviseerd wordt de monitoringsplicht niet voor alle omgevingswaarden op te leggen en, voor zover die verplichting niet reeds op basis van een verplichting voortvloeiend uit EU-regelgeving wordt opgelegd, alleen voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf worden vastgesteld. Daarnaast zou het bestuursorgaan zelf moeten kunnen bepalen hoe wordt gemonitord en met welke frequentie. In elk geval moet worden aangegeven wat de financiële gevolgen van de monitoringsplicht zijn voor provincies en gemeenten.

- Onduidelijk is hoe de gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging. De onduidelijkheid betreft de termijn van de verslaglegging en de vergoeding van de kosten van een monitoringsverslag, alsmede de relatie met het beleidsverslag in de Provincie- en Gemeentewet. Het wetsvoorstel zou op dit punt moeten worden aangevuld, en zo nodig moeten worden aangepast.

Reactie regering⁶³

- De regering benadrukt het grote belang van monitoring. Inzicht in de mate waarin aan een omgevingswaarde wordt voldaan, is nodig om daarop te kunnen sturen. Gesteld wordt dat de monitoring van de wettelijk verplichte omgevingswaarden voor waterkwaliteit en waterveiligheid in de praktijk ook nu al een collectieve inspanning is van de bestuursorganen. Het zou ongewenst zijn als het Rijk de monitoring van de waterkwaliteit zou overnemen van de waterschappen; echter, vrijlaten van de meet- of rekenmethoden zou ertoe leiden dat de normsteller geen controle meer heeft over de naleving. Voor zover het Europese normen betreft, is dat onmogelijk, vanwege de soms zeer specifieke richtlijnverplichtingen. Bezien vanuit het toezicht is variatie in de wijze van monitoring van de omgevingswaarden voor waterveiligheid evenmin gewenst. Het wetsvoorstel beoogt dan ook de bestaande praktijk te continueren: decentrale bestuursorganen verrichten de monitoring en stellen de gegevens die ze hebben verzameld, ter beschikking van het Rijk.

Met deze reactie komt de regering niet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

- Over de vergoeding van de kosten van de verslaglegging merkt de regering allereerst op dat het verslag van monitoring geen beleidsverslag is in de zin van de Gemeentewet, maar slechts een verslag over de feitelijke situatie. De verslag-

⁶² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 112.

⁶³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 123-124.

verplichting is weliswaar permanent, maar de frequentie van monitoring en dus ook die van de verslaglegging kan worden aangepast aan de ernst van de problematiek. Mocht een AMvB op grond van de Omgevingswet leiden tot (nieuwe) verslagverplichtingen voor gemeenten of provincies, dan is, zo stelt de regering, de Financiële verhoudingswet vanzelfsprekend van toepassing. Met deze reactie komt de regering tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 20.2 Ow is bepaald bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de AMvB tot aanwijzing van een programma tevens de frequentie van de monitoring wordt bepaald.
- Paragraaf 4.20 van de toelichting is aangevuld.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen in de wettekst van artikel 20.2 Ow en de toelichting geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

- Met betrekking tot de eerste opmerking van de Raad van State heeft de regering geen maatregelen genomen. Effecten kunnen wij dan ook niet beoordelen.
- Ten aanzien van de tweede opmerking heeft de regering twee maatregelen genomen. In artikel 20.2 Ow is bepaald dat in de uitvoeringsregelingen tevens de frequentie van monitoring wordt bepaald. Daarmee wordt bewerkstelligd dat bij omgevingsplan, de omgevingsverordening of de AMvB tot aanwijzing van het programma in ieder geval duidelijkheid wordt gegeven over de termijn van de verslaglegging. Voorts is in de toelichting de volgende passage opgenomen:⁶⁴

‘Voor zover de algemene maatregel van bestuur krachtens dit hoofdstuk nieuwe informatieverplichtingen zou bevatten voor gemeenten of provincies is het op grond van artikel 108 van de Gemeentewet respectievelijk artikel 110 van de Provinciewet verplicht dat het Rijk de kosten vergoedt. Ook vereist artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet dat in de toelichting wordt ingegaan op de financiële effecten van deze wijziging voor gemeenten of provincies.’

Deze passage in de toelichting geeft naar ons oordeel antwoord op de door de Raad van State gestelde vragen. Naar ons oordeel hebben deze wijzigingen een **sterk** effect.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In het wetsvoorstel zou bepaald kunnen worden dat de monitoringsplicht alleen geldt voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf zijn vastgesteld. Het effect van deze maatregel is sterk omdat dan uit het wetsvoorstel duidelijk wordt dat het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde vaststelt in het omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB, ook belast is met de monitoring. Een bijeffect waar de regering ook op wijst, is dat de bestaande praktijk waarbij het monitoren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een collectieve inspanning betreft niet kan worden gecontinueerd.
- In de wettekst zou ook kunnen worden vastgelegd ten aanzien van welke omgevingswaarden de monitoringsplicht een collectieve inspanning betreft. Deze

⁶⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 254.

maatregel heeft een sterk effect omdat dan uit de wettekst duidelijk wordt welk bestuursorgaan belast is met monitoring van die betreffende omgevingswaarde. Deze maatregel vergt een inventarisatie van omgevingswaarden waarbij de monitoringsplicht een collectieve inspanning betreft. Ook raakt deze maatregel de problematiek die in opmerking A is besproken (omgevingswaarden op wetsniveau of AMvB).

- In de wettekst zou kunnen worden opgenomen dat een onafhankelijke gegevensautoriteit wordt ingesteld die belast wordt met de taken en bevoegdheden op het gebied van monitoring. Een dergelijke maatregel heeft een sterk effect, omdat dan uit de wet voortvloeit welk orgaan belast is met monitoring. Een dergelijke maatregel wordt bepleit vanuit maatschappelijke organisaties die stellen dat gegevens verzameld moeten worden door een onafhankelijk orgaan om objectieve informatie te kunnen verkrijgen (de veronderstelling is dat bestuursorganen niet onafhankelijk zijn).

3.3.5 Bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19 algemeen)

Omschrijving bijzondere omstandigheden

Bijzondere omstandigheden zijn plotseling optredende omstandigheden van incidentele aard die een tijdelijke of permanente aantasting van de leefomgeving kunnen veroorzaken.

Opmerking Raad van State

Doordat bevoegdheden ter zake van bijzondere omstandigheden uit verschillende sectorale wetten worden samengebracht in het voorstel voor de Omgevingswet (hoofdstuk 19), neemt het toepassingsbereik daarvan toe.⁶⁵ De bevoegdheden kunnen daardoor in meer situaties worden toegepast. Daarnaast zijn inhoudelijke en procedurele voorwaarden voor toepassing geschrapt, waardoor de bevoegdheden ook sneller kunnen worden toegepast. De Raad van State vindt het niet bezwaarlijk dat bijzondere omstandigheden tot ruimere bevoegdheden leiden; ook nu is dat immers al het geval. Een probleem is echter wel dat uit de toelichting niet blijkt waarom het samenvoegen van bevoegdheden uit verschillende wetten in de Omgevingswet er toe zou moeten leiden dat de bestuurlijke afwegingsruimte groter wordt. De beide wijzigingen tezamen leiden tot ruimere bevoegdheden die gemakkelijker kunnen worden ingezet, wat zeer ten koste gaat van de rechtszekerheid en de rechtspositie van burgers en bedrijven.

Geadviseerd wordt het cumulatieve effect van de verschillende wijzigingen te bezien en het op onderdelen zo nodig aanpassingen te plegen.

Reactie regering

De regering komt geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State door de verbreding van het toepassingsbereik van de bevoegdheden ter zake van bijzondere omstandigheden nader toe te lichten.

De regering acht een verbreding van het toepassingsbereik het logische gevolg van de integratie van de verschillende bevoegdheden.⁶⁶ Zonder integratie zou de bundeling van bevoegdheden in één hoofdstuk geen meerwaarde hebben ten opzichte van de situatie dat de verschillende sectorale wetten elk hun eigen criteria hanteren. Een breder toepassingsbereik is dan ook uitdrukkelijk beoogd. Daarbij komt dat er geen onderdelen

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 113-114.

⁶⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 124-126.

van de fysieke leefomgeving zijn waarbij zich geen bijzondere omstandigheden kunnen voordoen; een algemene bevoegdheid om spoedeisende maatregelen op te leggen ter voorkoming of beperking van schade aan aspecten van de leefomgeving voorziet dus in een behoefte.

Hetzelfde geldt, aldus de regering, voor de bundeling en integratie van de inhoudelijke en procedurele waarborgen. Daarbij is gekeken of specifieke voorwaarden uit de sectorale wetten in de algemene regeling zouden moeten worden opgenomen (omdat ze zich lenen voor algemene toepassing) of juist niet (omdat ze als overbodig kunnen worden beschouwd).

De regering benadrukt dat de rechtszekerheid en rechtspositie van burgers er niet op achteruitgaat door de verbreding van het toepassingsbereik en de vereenvoudigde inzetbaarheid. Tegen toepassing van de bijzondere bevoegdheden staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter.

Wijziging wetsvoorstel

De toelichting is aangevuld (paragraaf 4.19.1).⁶⁷

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De aanvulling van de toelichting geeft geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

De reactie van de regering in het nader rapport en de aanvulling van de toelichting heeft een **sterk** effect. Overeenkomstig het advies heeft de regering de verbreding van het toepassingsbereik en de vereenvoudigde inzetbaarheid nader toegelicht.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.6 Bevoegd gezag archeologische vondst

Omschrijving

Het college van B&W wordt ingevolge artikel 19.8 Ow aangemerkt als het bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, tenzij het een archeologisch toevalsvondst van regio-overstijgend belang betreft. In dat geval is de Minister van OC&W bevoegd gezag.

Opmerking Raad van State

Ingevolge artikel 58 Monumentenwet 1988 is de Minister van OC&W financieel verantwoordelijk voor de schadeloosstelling van degene die een archeologische vondst doet. Uit de toelichting blijkt niet of deze financiële verantwoordelijkheid ook verschuift naar het college van B&W en, mocht dat zo zijn, op welke wijze de financiering daarvan plaatsvindt. De Raad van State adviseert, in het licht van artikel 2 van Fv-wet, de schadeloosstelling te regelen en de berekening van de financiële gevolgen daarvan in de toelichting op te nemen.⁶⁸

⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 246.

⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 114.

Reactie regering

Paragraaf 4.19.5 van de toelichting is verduidelijkt; op de financiële verantwoordelijkheid zal worden ingegaan in de toelichting bij hoofdstuk 15 van de wet, dat met de Invoeringswet in de Omgevingswet zal worden ingevoegd. Deze verantwoordelijkheid zal net als in artikel 58 van de Monumentenwet 1988 bij het bevoegd gezag liggen.⁶⁹

Wijziging wetsvoorstel

- Paragraaf 4.19.5 van de toelichting is verduidelijkt.⁷⁰
- In de toelichting van hoofdstuk 15 wordt ingegaan op de financiële verantwoordelijkheid.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

De vraag of conform advies de schadeloosstelling is geregeld en een berekening van de financiële gevolgen in de toelichting is opgenomen, kunnen wij niet beoordelen omdat hoofdstuk 15 van de wet (en de toelichting daarop) bij de Invoeringswet in de Omgevingswet wordt ingevoegd.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.7 Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Omschrijving

Bij ministeriële regeling wordt vastgesteld aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven.

Opmerking Raad van State

Het voorgestelde artikel 19.18 Ow is een omzetting van de huidige artikelen 101a en 102 van de Woningwet. Het leidt tot verruiming van de bevoegdheid, omdat die niet meer louter de uitvoering van bouwprojecten betreft, er geen omschrijving meer is van de productiemiddelen waaraan schaarste moet bestaan en in de nieuwe regeling prioriteiten kunnen worden gesteld op grond van een ministeriële regeling in plaats van een AMvB. Het voorstel is een aanmerkelijke uitbreiding van de bevoegdheden van ministers.

Geadviseerd wordt in de toelichting een dragende motivering daarvoor op te nemen, dan wel artikel 19.18 Ow in overeenstemming te brengen met de huidige regeling in de Woningwet.⁷¹

Reactie regering

De regering komt geheel tegemoet aan het advies.⁷² Het toepassingsbereik van de bevoegdheid tot de regulering van prioritering van de uitvoering van projecten bij schaarste is beperkt tot bouwprojecten. Het betreft een bevoegdheid van de Minister van BZK,

⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 126.

⁷⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 250-251.

⁷¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 115.

⁷² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 126.

die is beperkt tot prioritering van projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen. De regering motiveert de mogelijkheid om een dergelijke prioritering uit te werken via een ministeriële regeling. Buitengewone omstandigheden kunnen vragen om snel optreden; de procedure tot vaststelling van een AMvB kan in dergelijke gevallen te veel tijd nemen.

Wijziging wetsvoorstel

De wettekst van artikel 19.18 Ow is aangepast. In de wettekst wordt aangegeven dat het specifiek gaat om een bevoegdheid van de Minister van BZK. Verder is opgenomen dat het gaat om projecten wegens 'schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen'.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

Nu de regering het advies van de Raad van State heeft overgenomen en artikel 19.18 Ow in overeenstemming heeft gebracht met de huidige bepalingen uit de Woningwet, is het effect van de maatregel **sterk**.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.8 Landsverdediging

Omschrijving

De Minister van IenM en 'de Minister die het aangaat' zijn ingevolge artikel 19.19 Ow bevoegd om te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging.

Opmerking Raad van State

De noodzaak van het artikel wordt niet toegelicht, terwijl onderbouwing wel van belang is, vanwege de verregaande bevoegdheid.⁷³ De Raad van State mist een duiding van de bevoegdheid ten opzichte van bestaande bevoegdheden, bijvoorbeeld de bevoegdheid om bij projectbesluit af te kunnen wijken van bestaande regels dan wel de bevoegdheid van het militair gezag, in de Oorlogswet voor Nederland, om af te wijken van algemeen verbindende voorschriften. Geadviseerd wordt in de toelichting een dragende motivering op te nemen voor de noodzaak van het artikel.

Voorts merkt de Raad van State op dat aan de toepassing van soortgelijke bevoegdheden zware procedurele voorwaarden worden gesteld. Dergelijke voorwaarden zijn niet opgenomen in artikel 19.19 Ow. Evenmin wordt in de toelichting het begrip 'landsverdediging' nader omschreven. Zodoende worden aan de toepassing van de bevoegdheid procedurele noch inhoudelijke voorwaarden gesteld. De Raad van State adviseert aan de toepassing van de bevoegdheid zowel procedurele als inhoudelijke voorwaarden te stellen, waardoor tot uitdrukking wordt gebracht dat het om uitzonderingsgevallen gaat.⁷⁴

⁷³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 115.

⁷⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 116.

Reactie regering

De regering neemt het advies van de Raad van State geheel over. Artikel 19.19 Ow is aangepast door de bevoegdheid onder het (zwaardere) regime van het staatsnoodrecht te brengen en bij de Minister van Defensie te leggen.⁷⁵ Het criterium ‘landsverdediging’, dat in allerlei wet- en regelgeving zonder begripsomschrijving wordt gehanteerd, wordt niet gedefinieerd. De term betreft hier ‘buitengewone omstandigheden’, die zich zowel in vreedstijd als in oorlogstijd kunnen voordoen. De toepassingsmogelijkheden van het artikel beperken zich tot activiteiten voor de landsverdediging in buitengewone omstandigheden. De bevoegdheid is nodig naast artikel 15 van de Oorlogswet voor Nederland, dat ziet op veel ernstiger situaties dan artikel 19.19 Ow.

Wijziging wetsvoorstel

- Artikel 19.19 Ow is aangepast in die zin dat de bevoegdheid is gebracht onder het zwaardere regime van het staatsnoodrecht.
- In de toelichting is het belang en de noodzaak van de bepaling gemotiveerd (paragraaf 4.19.9⁷⁶ en toelichting op art. 19.9 Ow⁷⁷).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregelen

De regering heeft conform het advies van de Raad van State aan de toepassing van de bevoegdheid van art. 19.19 Ow procedurele en inhoudelijke voorwaarden gesteld. Het effect van de maatregel is **sterk**.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Geen.

3.3.9 Aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Omschrijving

Voor de handhaving van de omgevingsvergunning wijst artikel 18.2 lid 1 Ow het bestuursorgaan aan dat voor die vergunning bevoegd gezag is op grond van artikel 5.10 of 5.11 Ow. Deze artikelen wijzen (primair) het college van burgemeester en wethouders aan, tenzij (subsidiar) bij AMvB het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of één van de Ministers is aangewezen. Voor de handhaving van het projectbesluit wijst artikel 18.2 lid 2 Ow het bestuursorgaan aan dat dit besluit heeft vastgesteld. Dat is (primair) het college van burgemeester en wethouders, tenzij (subsidiar) bestuursorganen van het waterschap, de provincie of het Rijk bij AMvB als bevoegd gezag zijn aangewezen.

Opmerking Raad van State

Bij de toedeling van de handhavingsbevoegdheden is sprake van een mengvorm van toedeling bij wet en toedeling bij AMvB. Voor zover de toedeling in de wet is geregeld, kan daar door toepassing van de ‘flexibiliteitsregeling’ in artikel 5.11 lid 1 Ow weer van kan worden afgeweken. De Raad van State ziet de noodzaak niet om het merendeel van

⁷⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 127.

⁷⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 252.

⁷⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 597.

de bevoegdheden tot handhaving bij AMvB te regelen. Waarom kan, naast het bevoegd gezag voor de handhaving van de omgevingsvergunning en het projectbesluit, niet ook het bevoegd gezag voor de handhaving van andere besluiten bij wet kan worden aangewezen? Geadviseerd wordt dan ook de aanwijzing van het tot handhaving bevoegd gezag zoveel mogelijk in de wet op te nemen.⁷⁸

Reactie regering

De regering volgt de gedachte van de Raad van State. De redactie van artikel 18.2 Ow is gewijzigd. De aanwijzing is zoveel mogelijk bij wet geregeld. Toedeling van een kleine restcategorie bij AMvB acht de regering echter onvermijdelijk, ook al omdat aanwijzing bij wet tot een uitgebreid en moeilijk leesbaar artikel zou leiden.⁷⁹

Wijziging wetsvoorstel

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is in artikel 18.2 een duidelijker aanwijzing van het bevoegd gezag in de wet zelf opgenomen.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijziging van het wetsvoorstel bevestigt de hoofdregel dat het bevoegd gezag voor vergunningverlening ook het bevoegd gezag voor de handhaving is. In de literatuur is echter geconstateerd dat bij een calamiteit verschillende bevoegde gezagen met handhaving belast kunnen zijn, waaronder het vergunningverlenend gezag, maar dat het voorstel geen rangorde van gezagen kent. De regering gaat ervan uit dat de betrokken overheden in overleg tot een bevoegdheidsaanwending komen. Daarmee is geen oplossing gegeven voor de in de praktijk helaas goed denkbare situatie, waarin de gezagen “er niet uitkomen”. Dient in het voorstel niet alsnog een wettelijke voorziening getroffen te worden, zodat de wet duidelijk maakt wie het ene bevoegd gezag dient te zijn?⁸⁰

Te verwachten effecten van de maatregelen

De duidelijker opname in het voorstel van de aanwijzing van bevoegde gezagen heeft het door de Raad van State verlangde **sterke** effect van een wettelijke grondslag.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

In de literatuur zijn suggesties gedaan om de band tussen vergunningverlening en handhaving door te snijden, en aldus tot een fundamentele herbezinning van de handhaving in het omgevingsrecht te komen.⁸¹ Het wetsvoorstel kiest daar niet voor en handhaaft aldus de band tussen besturen/vergunningverlening en handhaving. Het gaat op deze plaats echter te ver om nader in te gaan op te verwachten (bij)effecten van een alternatieve regeling.

3.4 Analyse algemeen: opmerking B

Opmerking B houdt het advies in om de aan de bestuursorganen van de verschillende bestuursniveaus toe te kennen bevoegdheden beter af te bakenen in het wetsvoorstel, ook ten opzichte van elkaar. Met betrekking tot de afbakening van taken en bevoegdheden heeft de Raad van State een aantal specifieke opmerkingen gemaakt. Daarbij kan

⁷⁸ *Kamerstukken II*, 33 962, nr. 4, p. 127.

⁷⁹ *Kamerstukken II*, 33 962, nr. 4, p. 127.

⁸⁰ G.A. van der Veen, ‘Milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 106.

⁸¹ Vgl. M.C. Stoové & G.A. Biezeveld, ‘Handhaving in de nieuwe Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 99.

een onderscheid gemaakt worden tussen deelonderwerpen die in het licht van opmerking B van relatief grote betekenis zijn (subsidiariteitsbeginsel, instructiebesluit en toedeling bevoegdheden bevoegd gezag vergunningverlening) en onderwerpen en deelonderwerpen die relatief beperkt zijn.

In de laatste categorie vallen naar ons oordeel de specifieke opmerkingen die de Raad van State heeft geplaatst in het kader van hoofdstuk 19 van het wetsvoorstel *Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden* (par. 3.3.5 tot en met 3.3.8). De regering komt geheel tegemoet aan het advies van de Raad van State met betrekking tot bijzondere omstandigheden (hoofdstuk 19 algemeen), prioritering uitvoering projecten bij schaarste (art. 19.18 Ow) en landsverdediging (art. 19.19 Ow). De wijzigingen van het wetsvoorstel geven ons geen aanleiding tot vragen en hebben naar ons oordeel een sterk effect. Alternatieven liggen niet voor de hand. In zekere mate geldt hetzelfde voor de vraag of de aanwijzing van het tot handhaving bevoegde gezag in de wet is geregeld (par. 3.3.9). Ook met betrekking tot het aanwijzen van het bevoegd gezag voor een archeologische vondst (art. 19.8 Ow, par. 3.3.6) is een dergelijke conclusie gerechtvaardigd. Echter, de vraag of de betreffende maatregel voor dat deelonderwerp een sterk effect heeft, kunnen wij niet beoordelen omdat hoofdstuk 15 van de wet (en de toelichting daarop) pas bij de Invoeringswet in de Omgevingswet zal worden ingevoegd.

Met betrekking tot de monitoringsplicht (art. 20.2 Ow) komt de regering gedeeltelijk tegemoet aan het advies van de Raad van State. Enerzijds wil de regering de monitoringsverplichtingen niet verplaatsen naar de centrale overheid, anderzijds is ten aanzien van de frequentie van de monitoringsverplichting tegemoetgekomen aan de opmerking van de Raad van State en zijn vragen over de financiële consequenties van nieuwe verplichtingen afdoende beantwoord.

In hoeverre is na aanpassing van het wetsvoorstel ter zake van de deelonderwerpen van relatief grote betekenis (subsidiariteitsbeginsel, instructiebesluit en toedeling bevoegdheden bevoegd gezag vergunningverlening) duidelijker hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen (zullen) worden verdeeld? Uit de analyse komt een wisselend beeld naar voren.

Ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel is het advies om de begrippen provinciaal belang en nationaal belang over te nemen in het wetsvoorstel, volledig overgenomen, maar zijn tevens – in zekere zin in weerwil van het advies van de Raad van State – de alternatieve opsommingen in artikel 2.3 lid 2 sub a en sub b en lid 3 sub a en sub b Ow gehandhaafd. Daardoor blijft de mogelijkheid bestaan dat de bevoegdheid van de provincie of het Rijk slechts gebaseerd is op een analyse van de doeltreffendheid of doelmatigheid van optreden en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang. Hoewel dat in afwijking van het advies van de Raad van State lijkt, meent de regering blijkbaar dat in sommige gevallen toedeling van een taak of bevoegdheid aan (de bestuursorganen van) provincie of Rijk ook gerechtvaardigd is als niet is voldaan aan de eis in de artikelen art. 117 lid 2 Gemeentewet en art. 115 lid 2 Provinciewet. Ook is de subsidiariteitseis niet verbonden aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en programma's.

Ten aanzien van het instructiebesluit geldt dat de regering niet tegemoet komt aan het advies om de (proactieve) instructie op provinciaal en nationaal niveau te schrappen. De stelling van de Raad van State dat met de instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht hetzelfde (doel) kan worden bewerkstelligd, wordt door de regering niet onderschreven; met name niet omdat de regering in die instructiebevoegdheid geen instrument van (specifiek) interbestuurlijk toezicht ziet. Er zijn goede gronden ter rechtvaardiging van het standpunt van de regering. Daargelaten dat op dat punt een me-

ningsverschil lijkt te bestaan tussen de Raad van State en de regering, geldt dat toepassing van het (generieke) instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht (en de Wet NERpe) wettelijk voorrang geniet boven het toepassen van de instructiebevoegdheid en dat de reikwijdte van die laatste bevoegdheid is ingeperkt. Het advies van de Raad van State om – mocht de instructiebevoegdheid gehandhaafd worden in het wetsvoorstel – de Minister van BZK bij wet een belangrijke rol toe te kennen bij de toepassing van de instructiebevoegdheid omdat het een vorm van interbestuurlijk toezicht is, wordt door de regering niet overgenomen. Gelet op het standpunt van de regering dat hier geen sprake is van interbestuurlijk toezicht, is het afwijzen van het advies van de Raad van State op dit punt niet verrassend. Overigens moet de rol van de instructie in de Omgevingswet in het algemeen niet overschat worden; dergelijke (proactieve) aanwijzingen worden zelden gegeven.

Ten aanzien van de opmerking van de Raad van State om erin te voorzien dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet zal zijn vastgelegd, geldt dat het wetsvoorstel ten opzichte van het conceptvoorstel een slag heeft gemaakt, met name door meer sturing te geven aan de inhoud van de AMvB waarin de regering – in afwijking van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is – kan neerleggen welk bestuursorgaan op welk bestuurlijk niveau het bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Van tegemoetkomen aan het advies om de bevoegdheidsverdeling in de wet te regelen, is echter geen sprake omdat de bevoegdheidsverdeling niet in de wet zelf is neergelegd; de rechtszekerheid die ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling kan worden ontleend aan de opsommingen in lid 1 van de artikelen 5.10 en 5.11 Ow is minimaal te noemen. Ook in het huidige recht, met name gelet op artikel 2.4 Wabo, is in veel gevallen bij AMvB geregeld welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is voor de omgevingsvergunning. Dat ook de Omgevingswet niet zelf de bevoegdheidsverdeling uitputtend zal regelen, verbaast dan ook niet. De aanpassingen door de regering aan het wetsvoorstel zijn weliswaar te beschouwen als winst omdat de door de regering bij AMvB te regelen bevoegdheidsverdeling beter voorspelbaar wordt, zeker als de toelichting daarbij in ogenschouw wordt genomen, maar voor enkele categorieën van gevallen kan die winst – door de opdracht aan de regering nog dwingender op te schrijven – verder worden vergroot.

4 Opmerking C: integrale belangenafweging in één besluit niet bereikt

De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.

4.1 Inleiding

De analyse van opmerking C start met een beschrijving van de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering. Daarbij komen ook de wijzigingen in het wetsvoorstel en de vragen naar aanleiding van de wijzigingen aan de orde (par. 4.2). Hierna volgt een beoordeling waarbij antwoord wordt gegeven op de drie deelvragen uit het onderzoek (par. 4.3). De meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 bij dit rapport.

4.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving is één van de doelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht.⁸² Het betreft één van de belangrijkste uitgangspunten bij het ontwerpen van de Omgevingswet.⁸³

Opmerking Raad van State

In het licht van bovengenoemde doelstelling vraagt de Raad van State aandacht voor de integraliteit van de besluitvorming. De Raad van State merkt op dat de regering heeft gekozen voor een zodanig brede aanpak van de herziening dat voorgestelde bepalingen weinig houvast zullen bieden bij een integrale afweging van belangen in concrete gevallen, zoals wordt beoogd.⁸⁴

De Raad van State maakt een onderscheid tussen twee vormen van integratie.⁸⁵

Procedurale integratie behelst de samenvoeging van procedures die betrekking hebben op deelaspecten en leiden tot verschillende (deel) besluiten. De Raad van State constateert dat het voorstel nadrukkelijk doorgaat op de weg van procedurele integratie die met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is ingezet. Daarbij merkt de Raad van State op dat niet duidelijk is of procedurele integratie ook voorziet in een in de praktijk levende behoefte, nu de praktijk onder de Wabo leert dat voor complexe ac-

⁸² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 2 en 14.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 22-25.

tiviteiten vaak nog steeds verschillende vergunningen in delen of gefaseerd worden aangevraagd.

Materiële integratie behelst het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Deze vorm van integratie impliceert volgens de Raad van State dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde toetsingscriteria moeten gaan gelden. De Raad van State wijst op het risico dat materiële integratie ten koste kan gaan van de rechtszekerheid. Vaststelling van meer abstracte normen maakt minder voorspelbaar of een activiteit toelaatbaar is. Effectiviteit van bestuur en rechtszekerheid worden minder.

De Raad van State concludeert dat de keuzes om binnen het stelsel al dan niet tot een meer integrale belangenafweging te komen pas gemaakt worden bij vaststelling van de uitvoeringsregelingen. Uit het voorstel blijkt niet in welke mate de regering materiële integratie beoogd. Gelet op het feit dat materiële normen in het voorstel goeddeels ontbreken en ruime bevoegdheden tot regulering worden toegedeeld, kan niet worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. Ook is niet duidelijk voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden.

Reactie regering

De regering benadrukt dat in de verbeterdoelen niet gesproken wordt over een integrale afweging van belangen.⁸⁶ Het wetsvoorstel streeft naar een samenhangende benadering. Bij enkele instrumenten is sprake van een brede belangenafweging (bij de omgevingsvisie, de besluitvorming over omgevingsplannen en bij het projectbesluit).

De regering maakt een vergelijking met de huidige Wet ruimtelijke ordening die net als het voorstel voor de Omgevingswet op hoofdlijnen bevoegdheden toedeelt en in beginsel uitgaat van het maken van een samenhangende afweging. De houvast die het voorstel biedt, is volgens de regering in algemene zin niet minder dan die uit de Wet ruimtelijke ordening.

Met betrekking tot het onderscheid dat de Raad van State maakt tussen de twee vormen van integratie merkt de regering het volgende op. De regering licht toe dat de verdere procedurele integratie van vergunningstelsels die in het wetsvoorstel is vervat meer gebruiksgemak bewerkstelligt voor aanvragers en in lijn is met eerdere suggesties van de Raad van State die waren opgenomen in de ten behoeve van de stelselherziening uitgebrachte voorlichting. Ook draagt deze integratie bij aan een lastenreductie voor initiatiefnemers.⁸⁷

De regering geeft aan dat met de term materiële integratie doorgaans wordt bedoeld op het samenvoegen van op zich zelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel.⁸⁸ Integratie van wettelijke regelingen heeft volgens de regering niet als consequentie dat telkens een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten moet plaatsvinden. De regering duidt de samenvoeging aan als *functionele integratie*: 'Hiermee bedoel ik dat op zichzelf staande werkzame onderdelen worden samengevoegd in een nieuw samenhangend functioneel geheel'.⁸⁹ Door de beoordelingskaders in één besluit (Besluit kwaliteit leefomgeving) op te nemen, worden de huidige functionaliteiten

⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 35-36.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 44-45.

⁸⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 45.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 45.

bewaard maar ook in samenhang bij elkaar gebracht. De effectiviteit van het bestuur en de rechtszekerheid worden daarmee gediend.

Nader onderzoek wordt verricht naar de vraag op welke wijze bij de vormgeving van het Besluit kwaliteit leefomgeving tekortkomingen van het huidige sectorale stelsel kunnen worden weggenomen en meer ruimte kan worden geboden voor een samenhangende besluitvorming door het verantwoordelijke bestuursorgaan.

Wijziging wetsvoorstel

- De regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften zijn meer inhoudelijk genormeerd. Per activiteit wordt in de wet aangegeven met het oog op welk specifiek doel of belang concrete regels worden gegeven over het nemen van besluiten, zoals het verlenen of weigeren van een vergunning. Hierdoor wordt volgens de regering uit de wet al helder dat voor relatief eenvoudige beschikkingen geen integraal toetsingskader zal gelden.⁹⁰

Zie de artikelen 5.18 t/m 5.29 Ow. Voor de activiteit bouwen volgt bijvoorbeeld uit artikel 5.19 lid 1 Ow dat bij AMvB regels worden gesteld met het oog op de doelen van de wet. Artikel 5.19 lid 2 Ow bepaalt vervolgens dat die regels in ieder geval een weigeringsgrond moeten scheppen in het geval de bouwactiviteit niet voldoet aan de regels die door het Rijk worden gegeven ten aanzien van bouwen (zoals regels die in het huidige recht in het huidige Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen).

De materiële begrenzing houdt voor het stellen van maatwerkvoorschriften in dat bij algemene rijksregels expliciet is geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels (art. 4.5 lid 1 Ow).⁹¹ Dat betekent dat het bevoegd gezag gebonden is aan specifieke belangenkaders (zoals belang van bescherming milieu of behoud van cultureel erfgoed).

- Om tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel primair een functionele integratie bewerkstelligt, is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangepast om onduidelijkheid over de vorm van integratie weg te nemen.⁹² Het betreft par. 2.2⁹³, par. 4.3.3⁹⁴, par. 4.5.2⁹⁵, par. 5.2⁹⁶.

In par. 2.2 van de toelichting geeft de regering aan wat met een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving wordt beoogd. De betreffende passage geven wij hier integraal weer vanwege de relevantie voor de analyse van opmerking C:

‘Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. Door de instrumenten daar op te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls, gericht op het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen, die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Ook bevordert die benadering beleidsvernieuwing: in het huidige stelsel is een plan dat wordt vernieuwd «gevangen» door uitspraken in plannen die op dat moment niet ter discussie staan. Minder plannen betekent minder bestuurlijke en ambtelijke drukte bij de beleidsvoorbereiding en -uitwerking.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 7.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 50.

⁹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 45.

⁹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 116-117.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 172-173.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 262.

Integraal beleid betekent overigens niet dat er geen sectorale beleidsdoelen meer zullen zijn. Zo zullen er steeds doelen en randvoorwaarden blijven op het gebied van veiligheid, gezondheid, kwaliteit van ecosystemen, beschikbaarheid van hulpbronnen en behoud van cultureel erfgoed. Sterker nog: het is voor een goede integratie juist van belang dat sectorale doelen en randvoorwaarden helder en eenduidig zijn vastgesteld, omdat deze het uitgangspunt vormen voor de integrale zorg voor de fysieke leefomgeving. Een voorbeeld is de watersysteembenadering die vanuit een interne samenhang tussen veiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit, voor oppervlaktewater én grondwater, de samenhang zoekt met andere relevante beleidsterreinen

Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen. Toch blijven er ook onder de Omgevingswet besluiten met een beperkter beoordelingskader. Het is namelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk als na een integrale afweging op hoofdlijnen opnieuw een brede belangenafweging plaatsvindt bij een meer op de uitvoering gericht besluit. Als bijvoorbeeld na een integrale afweging is vastgesteld dat op een bepaalde plaats een bouwwerk van een bepaalde omvang mag worden gebouwd, dan wordt bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit daarvan alleen nog gekeken naar uitvoeringsaspecten, zoals de constructieve kwaliteit; er vindt niet opnieuw een integrale belangenafweging plaats.⁹⁷

Vragen naar aanleiding van wijziging wetsvoorstel

- In de toelichting (par. 4.5.2 omgevingsvergunning) staat de volgende passage:

‘De verdere integratie van activiteiten in één omgevingsvergunning betekent ook winst voor de beslisruimte van bestuursorganen. Ook de mogelijkheid om een integralere afweging te maken verbetert. Hoewel per activiteit sprake is van afzonderlijke regels voor de beoordeling van de aanvraag, kan de beslisruimte van de verschillende activiteiten door samenhangende beoordeling beter met elkaar in verband worden gebracht en integraal worden afgewogen. Het vergroten van de beslisruimte voor het maken van afwegingen verbetert de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om te komen tot een integrale beoordeling van de aanvraag’.⁹⁸

Deze passage roept de volgende vragen op: hoe verbetert de mogelijkheid om een integrale afweging te maken precies? Op welke wijze kan de beslisruimte van de verschillende activiteiten met elkaar in verband worden gebracht?⁹⁹

- De formulering van artikel 2.1 lid 1 en 2 Ow en de toelichting daarbij roept de vraag op in hoeverre in situaties waarin geen specifieke regels zijn gesteld, een overkoepelend algemeen toetsingscriterium is opgenomen dat ruimte biedt voor integrale afweging van belangen in concrete gevallen.¹⁰⁰

Artikel 2.1 Ow luidt als volgt:

1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.
2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

De toelichting luidt:

‘Het eerste lid bepaalt dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door bestuursorganen geschiedt met het oog op de maatschappelijke doelen waarop het wetsvoorstel gericht is. Daarbij staan de samenhang en samenhangende benadering voorop. Het vereiste van samenhang houdt in dat alle relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving (hierna: fysieke leefomgeving) en de daarbij rechtstreeks betrokken belangen gezamenlijk in aanmerking moeten wor-

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 173.

⁹⁹ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, ‘(G)een integrale afweging op vergunningniveau’, *M en R* 2014, p. 647.

¹⁰⁰ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, ‘(G)een integrale afweging op vergunningniveau’, *M en R* 2014, p. 649.

den genomen bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Het voorgestelde tweede lid brengt dit tot uitdrukking. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor een onderlinge weging van de verschillende belangen. Dit is bij uitstek een bestuurlijke afweging waarbij aan het ene belang meer gewicht kan worden toegekend dan aan een ander belang. Het begrip «betrokken belangen» in het tweede lid omvat overigens niet alleen de belangen van burgers en bedrijven, maar ook de belangen die andere overheidsorganen gelet op de aan hun toevertrouwde taken moeten behartigen. Bestuursorganen moeten bij de voorbereiding van een besluit of de voorbereiding of verantwoording van een taak of maatregel gemotiveerd rekenschap geven van deze belangenafweging. Dit sluit aan bij het geldende algemene bestuursrecht. Het laatste zinsdeel van het eerste lid laat overigens wel ruimte om de uitoefening van taken en bevoegdheden niet altijd gericht te laten zijn op alle doelen uit artikel 1.3. Bij die taken en bevoegdheden kunnen daarvoor specifieke regels worden gesteld. Een voorbeeld waarbij dit geldt zijn de gedoogplichten, waarvoor in artikel 10.11 de toepassingscriteria zijn vastgelegd.¹⁰¹

- Voor de beoordeling van een afwijkingsactiviteit is artikel 5.20 Ow relevant. Uit artikel 5.20 lid 3 Ow volgt dat een vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de beoordelingsregels in het omgevingsplan zijn gesteld. Artikel 5.20 lid 3 Ow¹⁰² bepaalt echter uitsluitend iets over de weigering en niet over de verlening van een omgevingsvergunning. Artikel 5.18 Ow bepaalt dat regels kunnen worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkingsactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels wordt voldaan. Deze bepaling sluit niet uit dat een omgevingsvergunning voor kappen wordt verleend terwijl niet wordt voldaan aan verleningsgronden die in het omgevingsplan zijn vastgesteld. Dit roept de vraag op of het mogelijk is dat een positieve beschikking op een aanvraag voor een afwijkingsbesluit kan worden gemotiveerd met een verwijzing naar belangen die bij de beoordeling van andere activiteiten dan kappen een rol spelen.¹⁰³
- Artikel 5.19 lid 1 Ow bepaalt dat voor een bouwactiviteit de regels als bedoeld in artikel 5.17 Ow gesteld worden met het oog op de doelen van de wet. Artikel 5.17 Ow bepaalt dat bij AMvB regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning. Artikel 5.19 lid 1 j° artikel 5.17 lid 1 Ow verplicht ertoe dat bij AMvB beoordelingsregels worden gesteld. In artikel 5.19 lid 2 Ow zijn met betrekking tot de activiteit bouwen de weigeringsgronden genoemd die *in ieder geval* opgenomen moeten worden in de AMvB met de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning. Het huidige recht kent een limitatief-imperatief stelsel voor het beoordelen van de omgevingsvergunning bouwen (art. 2.10 Wabo). Dit roept de vraag op welke andere weigeringsgronden voor bouwactiviteiten nog in de AMvB opgenomen zouden moeten worden. Kan het toetsingskader niet envoo goed in de wet worden neergelegd?¹⁰⁴ [zie Opmerking A, paragraaf 2.3.5]

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 395-396.

¹⁰² Art. 5.20 lid 3 Ow luidt: Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

¹⁰³ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M en R* 2014, p. 648.

¹⁰⁴ Zie A.G.A. Nijmeijer, 'Beoordelingsregels in het wetsvoorstel Omgevingswet', *TBR* 2014/163.

4.3 Analyse algemeen: opmerking C

De begrippen materiële integratie en integrale afweging van belangen worden door de Raad van State en de regering verschillend uitgelegd. Volgens de Raad van State behelst materiële integratie het afwegen van alle betrokken belangen in één besluit. Een integrale afweging van belangen impliceert volgens de Raad van State dat voor de bescherming van verschillende belangen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening) of compartimenten (water, lucht, bodem) dezelfde toetsingscriteria moeten gaan gelden. De regering geeft aan dat met de term materiële integratie doorgaans wordt bedoeld op het samenvoegen van op zich zelf staande delen tot een nieuw samenhangend geheel. In het nader rapport maakt de regering duidelijk dat (anders dan de Raad van State had begrepen) met de Ow niet wordt beoogd dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen. De regering introduceert een nieuw begrip *functionele integratie* waarmee duidelijk wordt dat (enkel) een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving wordt beoogd.¹⁰⁵

De Raad van State merkt op dat nu materiële normen in het conceptvoorstel goeddeels ontbreken en ruime bevoegdheden tot regulering worden toegedeeld, niet kan worden beoordeeld in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen.

Met de wijzigingen in de wettekst en de toelichting heeft de regering getracht duidelijk te maken dat het wetsvoorstel is gericht op het bewerkstelligen van functionele integratie. Met de inhoudelijke normering van de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften heeft de regering beoogd duidelijk te maken dat voor uitvoeringsbesluiten sectorale toetsingskaders blijven gelden. De wijziging in de wettekst en de toelichting roepen echter nog steeds vragen op met betrekking tot de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming. Hoewel de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften in de wettekst meer inhoudelijk zijn genormeerd, vindt de uitwerking van de toetsingskaders plaats bij AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving). De daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij vergunningverlening is daarom pas te beoordelen tot de inhoud van deze AMvB bekend is.

De regering komt naar ons oordeel gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Opmerking C houdt in dat de Raad van State betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen. Uit het voorgaande blijkt dat met de stelselherziening door de regering niet wordt beoogd dat een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten moet plaatsvinden. Om de te verwachten effecten van de maatregelen die de regering heeft genomen te beoordelen, beantwoorden wij de volgende vraag: in hoeverre volgt na aanpassing uit het wetsvoorstel in welke mate het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal bewerkstelligen dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen?

¹⁰⁵ In vergelijkbare zin J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2014, p. 22 e.v..

In vergelijking met het conceptvoorstel biedt de wettekst en de toelichting meer aanknopingspunten om vast te stellen in hoeverre het wetsvoorstel bewerkstelligt dat in de besluitvorming verschillende onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen. De daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging is echter pas te beoordelen wanneer de inhoud van de AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) bekend is. De wettekst in combinatie met de toelichting roept vragen op met betrekking tot de reikwijdte van de belangenafweging bijvoorbeeld bij verlening van een omgevingsvergunning.

De te verwachten van de effecten van de maatregelen die de regering heeft genomen beoordelen wij als **matig tot redelijk sterk**.

Alternatieven/aanvullende maatregelen gericht op het inzichtelijk maken in welke mate het nieuwe stelsel van omgevingsrecht bewerkstelligt dat in de besluitvorming verschillende belangen en onderdelen meer integraal kunnen worden afgewogen:

- In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting, expliciet kunnen verduidelijken, wanneer gebruik wordt gemaakt van termen als ‘integratie’, ‘een integrale afweging van belangen’, ‘integrale oplossingen’, ‘integraal afgewogen’, ‘integrale besluiten’, wat daaronder precies wordt verstaan, aangezien deze begrippen niet eenduidig worden uitgelegd. De Raad van State heeft het begrip integrale afweging in zijn advies opgevat als een afweging waarbij in het licht van een overkoepelend toetsingscriterium het ene sectorale belang (bijvoorbeeld bodembescherming) wordt afgewogen tegen het andere sectorale belang (bijvoorbeeld monumentenbescherming). Ook in de literatuur is het gebruikelijk om een dergelijke invulling (uitruil van belangen) te geven aan ‘een integrale afweging van belangen’. Onder hetzelfde begrip wordt echter in de literatuur ook wel verstaan een regeling waarbij verschillende activiteiten tegelijk en in samenhang worden beoordeeld, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de sectorale toetsingskaders.¹⁰⁶ De term integrale afweging heeft dan een andere betekenis dan de term uitruil.¹⁰⁷ Met betrekking tot het gemeentelijke omgevingsplan wordt in de literatuur bijvoorbeeld de term ‘bundeling’ bepleit om duidelijk te maken dat geen inhoudelijke integratie van regels wordt beoogd.¹⁰⁸ Uit de hier boven beschreven vragen naar aanleiding van de wijzigingen van het wetsvoorstel door de regering blijkt dat het gebruik van bovengenoemde begrippen in de memorie toelichting nog steeds zorgt voor onduidelijkheid over de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming.

Het te verwachten effect van deze maatregel, die zou bestaan uit het geven van een nadere toelichting, is dat duidelijk wordt of, en zo ja, in hoeverre een afweging van belangen *tegen elkaar* door het wetsvoorstel wordt beoogd, dan wel dat wordt beoogd een samenhangende afweging van belangen mogelijk te maken waarbij verschillende sectorale onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving gelijktijdig en in samenhang worden beoordeeld zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de sectorale toetsingskaders. Met deze maatregel wordt

¹⁰⁶ Zie voor een literatuuroverzicht: H.D. Tolsma, ‘Omgevingsvergunning model 4: een stap dichterbij met de omgevingswet?’, *M en R* 2012/18, p. 82-89. Vgl. J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2012, p. 144. Van den Broek maakt een verschil tussen integrale afweging en uitruil.

¹⁰⁷ J.H.G. van den Broek, *Bundeling van omgevingsrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Kluwer 2012, p. 144.

¹⁰⁸ Zie ook A.G.A. Nijmeijer, ‘Het omgevingsplan. Een stap verder?’, *M en R* 2014/121, p. 611.

de rechtszekerheid vergroot, met name de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak.

- De thans in artikel 2.10 e.v. Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening zouden in de wettekst kunnen worden opgenomen, in plaats van in een AMvB (zie Opmerking A). Het te verwachten effect van deze maatregel is dat uit de wettekst expliciet volgt dat voor vergunningverlening sectorale toetsingskaders gelden. Een minder verstrekkend alternatief is de mogelijkheid om op het niveau van de wet te bepalen dat de regels waarin de verschillende toetsingskaders voor de verschillende activiteiten zijn neergelegd, gescheiden dienen te blijven. Dat biedt – indien dat de bedoeling van de regering is – op dit punt helderheid.
- Uit de toelichting volgt dat salderen en compenseren binnen het wettelijk kader van de Ow mogelijk is tenzij regels dat impliciet of expliciet uitsluiten. Door salderen en compenseren mogelijk te maken wordt ruimte geboden voor het toestaan van activiteiten die anders wegens hun negatieve effect op de gebruiksruimte niet uitgevoerd zouden mogen worden.¹⁰⁹ De toelichting bevat de volgende passage:

‘Ook kan worden gekozen voor instructieregels die saldering of compensatie toestaan. Verder kan ruimte worden geboden door uitzonderingen onder voorwaarde op te nemen, echter zonder afbreuk te doen aan de bescherming van het aspect of onderdeel van de fysieke leefomgeving waarvoor de instructieregel is gesteld. Zo is het denkbaar dat in beginsel een bepaalde waarde geldt, maar dat onder voorwaarden een afwijkende waarde is toegestaan. Daarbij kan bijvoorbeeld sprake zijn van uitruil, waarbij een afwijking is toegestaan mits de kwaliteit op andere punten voldoende verbetert.’¹¹⁰

In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting, bijvoorbeeld aan de hand van een voorbeeld, duidelijk kunnen maken wat precies bedoeld wordt met ‘uitruil’ en op welke wijze een dergelijke afweging wordt gemaakt.

Alternatieven/aanvullende maatregelen gericht op het stimuleren van een samenhangende beoordeling van verschillende aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving:

- In het wetsvoorstel zou het vereiste van onlosmakelijke samenhang kunnen worden opgenomen. Dit vereiste is in het huidige recht verankerd in artikel 2.7 Wabo waarin is bepaald dat het aanvragen van deelvergunningen voor onlosmakelijk met elkaar verbonden handelingen (die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn), niet mogelijk is.

Een voorbeeld is de initiatiefnemer die in overeenstemming met het bestemmingsplan een grote varkensstal wil bouwen op een locatie waar eerst nog een boom moet worden gekapt. Het project bestaat uit drie activiteiten, te weten het vellen van een houtopstand (kap), het bouwen van een bouwwerk (bouw) en het oprichten van een inrichting (milieu). De Wabo staat toe dat de initiatiefnemer *op aanvraag* een *deelvergunning* kan verkrijgen en aldus toestemming krijgt voor een deel van de activiteiten. Artikel 2.7 Wabo bepaalt echter dat het aanvragen van deelvergunningen voor onlosmakelijk met elkaar verbonden handelingen (die fysiek niet van elkaar te scheiden zijn), niet mogelijk is. Het kappen van de boom en het bouwen van de varkensstal zijn fysiek te scheiden activiteiten, zodat deelvergunningen voor die beide activiteiten mogelijk zijn. Wordt

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 288.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 265-266.

echter de varkensstal gebouwd, dan is die handeling te zien als het bouwen van een bouwwerk én in beginsel tegelijkertijd als het oprichten van de inrichting (milieubelastende activiteit). Deze activiteiten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, waardoor deelvergunningen voor die beide activiteiten in dat project niet verleend kunnen worden.¹¹¹

Het te verwachten effect van het opnemen van het vereiste van onlosmakelijke samenhang in de Ow is dat in situaties waarin sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten wordt gewaarborgd dat sprake is van een samenhangende benadering en derhalve een integrale omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Dat wil zeggen dat de aanvraag voor de verschillende activiteiten gelijktijdig in samenhang kunnen worden beoordeeld.¹¹² Het risico van het wetsvoorstel dat deelvergunningen worden verleend (bijvoorbeeld bouwen) zonder dat gekeken wordt naar andere aspecten (zoals milieu), wordt kleiner.¹¹³ Ook het risico dat daardoor meer en gecompliceerde handhavingprocedures ontstaan verminderd. De verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat de aanvrager over de benodigde vergunning voor alle activiteit beschikt, komt meer bij het bestuur te liggen omdat het bestuur moet beoordelen of een aanvraag betrekking heeft op onlosmakelijke activiteiten binnen een project.

De maatregel leidt tot minder flexibiliteit voor de initiatiefnemer. Wanneer sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten kan de initiatiefnemer niet kiezen om de activiteiten afzonderlijk en gespreid in de tijd aan te vragen. De praktische toepassing van het onlosmakelijkheidsvereiste zou ingewikkelder kunnen worden nu in het wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning zijn toegevoegd waardoor het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter wordt.¹¹⁴

- In de wettekst van de Ow zou het ‘inrichtingenbegrip’ opgenomen kunnen worden als aangrijpingspunt voor vergunningverlening. Het inrichtingenbegrip is in het huidige recht opgenomen in artikel 2.1 lid 1 onder e van de Wabo. Hierin is bepaald: ‘Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: 1°. het oprichten, 2°. het veranderen of veranderen van de werking of 3°. het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk’.

Het te verwachten effect is dat wordt gewaarborgd dat een integrale omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor met de inrichting samenhangende activiteiten. Het beoordelen van cumulatieve gevolgen van samenhangende activiteiten voor de omgeving vergemakkelijkt, het doorschuiven van milieuverontreiniging van de ene activiteit naar andere activiteiten wordt voorkomen. Ook

¹¹¹ Art. 2.21 Wabo staat wel toe dat de aanvrager – bij een dreigende weigering van de aanvraag om een samengestelde omgevingsvergunning – aan het bevoegd gezag verzoekt hem mede te delen welke activiteiten wel vergund kunnen worden. Tevens is gefaseerde vergunningverlening op grond van art. 2.5 Wabo mogelijk.

¹¹² Zie R. Uylenburg, ‘De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld’, *M en R* 2014/123; S. Hillegers & T.E.P.A. Lam, ‘(G)een integrale afweging op vergunningniveau’, *M en R* 2014/127; T.E.P.A. Lam, ‘De omgevingsvergunning en het projectbesluit’, *TBR* 2014/167; Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet - goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, 100-101.

¹¹³ Opmerking verdient dat art. 5.7 lid 3 Ow bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of een zuiveringstechnisch werk gelijktijdig moeten worden aangevraagd als de activiteiten betrekking hebben op een IPPC-installatie of als op die activiteiten de Seveso-richtlijn van toepassing is.

¹¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 162. Zie ook de annotaties van Van den Broek onder ABRvS 12 oktober 2011, *M en R* 2012/86 en ABRvS 3 oktober 2012, *M en R* 2012/156.

kan beoordeeld worden of verschillende activiteiten in samenhang bezien op die locaties binnen het bedrijf worden verricht die de minste milieubelasting geven en kan worden beoordeeld of voorzieningen om milieugevolgen te voorkomen en te beperken ten aanzien van de meest geëigende activiteiten op de meest effectieve wijze worden ingezet.¹¹⁵

De introductie van het inrichtingenbegrip in de Ow gaat echter ten koste van het uniforme aangrijpingspunt voor het aanwijzen van de vergunningplicht voor activiteiten met nadelige gevolgen voor het milieu en het stellen van algemene regels hierover (zie art. 5.1 lid 2 onder b Ow) wat een negatief effect heeft op de rechtszekerheid met name de inzichtelijkheid en gebruiksgemak.¹¹⁶ De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor het overkoepelende begrip *activiteit* om ook een betere aansluiting op Europese regelgeving te kunnen bewerkstelligen (zoals het begrip installatie in de Richtlijn Industriële Emissies). De regering ziet als voordeel van het begrip activiteit voor bedrijven dat alleen voor een specifieke milieubelastende activiteit algemene regels worden gesteld of een vergunningplicht geldt in plaats van dat deze vergunningplicht geldt voor de gehele inrichting. Dat kan de lasten voor bedrijven beperken.¹¹⁷

- In de wettekst zou kunnen worden bepaald dat het omgevingsplan onderdeel vormt van de beoordelingsregels van een milieubelastende activiteit.¹¹⁸ Uit artikel 5.25 j° artikel 5.17 Ow volgt dat het aan de AMvB-wetgever wordt overgelaten of het omgevingsplan het toetsingskader vormt voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voor de inwerkingtreding van de Wabo moest een aanvraag voor een milieuvergunning getoetst worden aan het bestemmingsplan (art. 8.9 en 8.10 lid 2 onder c van de Wm (oud)). Deze koppeling kon vervallen vanwege de introductie van het onlosmakelijkheidsvereiste in de Wabo. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat het de integraliteit van de toetsing van de vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit zal bevorderen.
- In de wettekst zou voor het bevoegd gezag een verplichting kunnen worden opgenomen dat voorschriften die op grond van de verschillende toestemmingstelsels aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. In het huidige recht bevat artikel 2.22 lid 2 van de Wabo een dergelijke verplichting. De afstemming moet zo zijn dat daardoor het beste resultaat voor de fysieke leefomgeving in zijn geheel wordt bereikt.¹¹⁹ Het te verwachten effect van deze maatregel is dat het een stimulans biedt voor het bevoegd gezag om verschillende gevolgen van een project dat uit meerdere activiteiten bestaat in samenhang te beoordelen. Door een inhoudelijke afstemming van voorschriften worden vergunninghouders niet met tegenstrijdige voorschriften geconfronteerd.
- De wettekst zou – indien gewenst – ruimte kunnen bieden voor de introductie van een integraal toetsingskader voor de omgevingsvergunning in de AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving) waarbij sectorale beoordelingsregels zijn uit-

¹¹⁵ Zie R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *M en R* 2014/123; E. Vogel-Jaartveld, 'Nu al eenvoudig beter dankzij het begrip "inrichting"', *M en R* 2014/129.

¹¹⁶ B.A.J. Haagen & A.R. Klijn, 'Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet', *TBR* 2014/198.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 70.

¹¹⁸ Zie S. Hilligers & T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M en R* 2014, p. 649.

¹¹⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 110 en 111.

gewerkt per activiteit met daarbij een overkoepelend algemeen toetsingscriterium. Het algemeen toetsingscriterium zou dan een extra weigeringsgrond voor het bevoegd gezag kunnen scheppen als een activiteit wel aan alle sectorale normen voldoet, maar gezien de plaatselijke situatie een andere afweging van deelbelangen een voor het leefmilieu optimale inpassing van activiteiten in de leefomgeving kan bevorderen?¹²⁰

Een te verwachten effecten van deze maatregel is dat het een stimulans biedt voor het bevoegd gezag om activiteiten in samenhang te beoordelen. De veronderstelling is dat met een dergelijke brede integrale belangenafweging bij vergunningverlening een optimale leefomgevingskwaliteit bereikt kan worden.

Op basis van ervaring in het verleden opgedaan met de integrale milieuvergunning kan echter betwijfeld worden of een dergelijk integraal toetsingskader het bevoegd gezag stimuleert om activiteiten in samenhang te beoordelen. De ervaring met de integrale milieuvergunning in het verleden laat zien dat de ruimte die de wetgever het bevoegd gezag biedt met verruiming van het toetsingskader in de praktijk beperkt wordt benut. Een dergelijke verbreding van het toetsingskader leidt ook tot onduidelijkheid over de reikwijdte van de afweging en daarmee tot rechtsonzekerheid.¹²¹

- In de wettekst van artikel 3.1 Ow zou kunnen worden bepaald dat de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt.¹²² Uit art. 3.1 Ow volgt dat op rijksniveau en provinciaal niveau een verplichting bestaat tot het vaststellen van een omgevingsvisie. Op gemeentelijk niveau is het vaststellen van een omgevingsvisie optioneel. Een omgevingsvisie is volgens de toelichting een politiek-bestuur document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Met integraal wordt volgens de toelichting bedoeld dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving (een samenhangende visie op strategisch niveau, geen optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen).¹²³ Het te verwachten effect is dat ook op gemeentelijk niveau een lange termijnvisie wordt vastgesteld waarbij de verschillende betrokken belangen in samenhang worden beoordeeld. Het te verwachten bijeffect is dat een verplichting tot het vaststellen van een omgevingsvisie op gemeentelijk niveau mogelijk leidt tot een lastenverzwaring. Ook zou een dergelijke verplichting lastig afdwingbaar zijn.¹²⁴
- De wettekst zou een grondslag kunnen bieden om het streefbeeld van één gebiedsdekkend omgevingsplan *feitelijk* te bereiken, bijvoorbeeld door het vaststellen van een termijn. Artikel 2.4 lid 1 Ow bepaalt dat de gemeenteraad één omgevingsplan vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het betreft een bundeling per gemeente van regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De toelichting noemt regels over de goede ruimtelijke ordening, milieu, natuur, cultureel erfgoed, bomen en welstand.¹²⁵ Volgens de toelichting maakt integratie een daadwerkelijke integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk: ‘Dankzij de verbreding van de doelstel-

¹²⁰ Het betreft een zogenoemde omgevingsvergunning model 4 zoals omschreven door Backes. Zie Ch. W. Backes, ‘Integraal en flexibel omgevingsrecht’ in: Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Pre-adviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht (nr. 40) 2012, hoofdstuk 3.

¹²¹ Zie H.D. Tolsma, ‘De betekenis van het specialiteitsbeginsel in de context van het omgevingsrecht’, *NTB* 2013/21.

¹²² Zie amendement van het lid Dik-Faber, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 9.

¹²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 120.

¹²⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 88.

ling tot de in artikel 1.3 opgenomen doelen kan de gemeente veel meer zaken in het omgevingsplan integreren dan in het bestemmingsplan. Daardoor wordt het omgevingsplan veel geschikter voor het verwezenlijken van integraal gebiedsgericht omgevingsbeleid'.¹²⁶ Volgens de toelichting bij artikel 2.4 Ow legt de bepaling het eindbeeld vast. In het overgangsrecht in het voorstel voor de Invoeringswet Ow zal worden bepaald dat alle bestaande bestemmingsplannen en beheersverordeningen worden aangemerkt als één omgevingsplan. Dat betekent dat gemeenten direct bij de inwerkingtreding van de Ow *formeel* beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan met een groot deel van de regels die op dit moment binnen de gemeente gelden.¹²⁷ De wettekst bevat geen grondslag, bijvoorbeeld een concrete datum, waarop het eindbeeld *feitelijk* bereikt moet zijn. Volgens de toelichting ligt het in de rede een eerste evaluatiemoment van de Ow af te wachten voordat hiervoor een termijn wordt vastgelegd.¹²⁸

Het te verwachten effect van deze maatregel is dat uit de wettekst volgt op welk moment gemeenten feitelijk dienen te beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan wat volgens de toelichting een daadwerkelijk integrale benadering van de fysieke leefomgeving mogelijk maakt. Voor gemeente betekent dat zij dan niet meer in hun eigen tempo kunnen werken aan het bereiken van het eindbeeld.

Overigens kunnen bij het bereiken van dat streefbeeld vraagtekens worden gezet. Waarom is artikel 2.4 lid 1 Ow gericht op het realiseren van één omgevingsplan terwijl lid 2 bepaalt dat in afwijking van het eerste lid de gemeenteraad meer omgevingsplannen kan vaststellen, met dien verstande dat voor een locatie steeds slechts één omgevingsplan geldt? Waarom zou de keuze voor meerdere (deel)omgevingsplannen op den duur moeten leiden tot één omgevingsplan?¹²⁹ Overigens is het in dat verband en gelet op de digitale ontsluiting van het omgevingsplan (of de omgevingsplannen) nog wel de vraag in hoeverre het bestaan van meerdere omgevingsplannen negatief beoordeeld zou moeten worden.

¹²⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 89.

¹²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 93.

¹²⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 93.

¹²⁹ Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?', *M en R* 2014/121, p. 611.

5 Opmerking D: veel flexibiliteit gaat ten koste van rechtszekerheid

Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.

5.1 Inleiding

De analyse van opmerking D start met een beschrijving van de ratio achter de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering daarop (par. 5.2). Hierna volgt een beoordeling van zes flexibiliseringsinstrumenten waarover de Raad van State een specifieke opmerking heeft gemaakt dan wel de regering heeft gewijzigd naar aanleiding van de algemene opmerking van de Raad van State (par. 5.3). Het betreft:

1. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels
2. Gelijkwaardigheid
3. Omgevingswaarden
4. Programmatische aanpak
5. Projectbesluit
6. Experimenteerbepaling

Tot slot geven wij een algemene beoordeling van opmerking D en worden de drie deelvragen uit het onderzoek beantwoord (par. 5.4). De meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 van dit rapport.

5.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

Een van de verbeterdoelen die ten grondslag ligt aan de stelselherziening is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.¹³⁰ Meer flexibiliteit biedt ruimte voor innovatieve en duurzame projecten die in het huidige stelsel soms verhinderd worden door (verouderde) regels.¹³¹

Een toename van flexibiliteit kan ten koste gaan van de rechtszekerheid. De Raad van State noemt als mogelijke risico's specifiek:

- minder inzichtelijke en voorspelbare regelgeving

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 25.

¹³¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 32.

- meer rechtsonzekerheid doordat bestuursorganen van gemeenten en provincies uiteenlopende voorschriften vaststellen,
- extra bestuurslasten voor bestuursorganen door bieden variëteit,
- juridisering,
- toename van handhavingslasten,
- negatieve gevolgen voor de handhaafbaarheid.¹³²

De Raad van State adviseert om nader te bezien of de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn en in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert.¹³³

De regering stelt dat nader is bezien of de door het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking noodzakelijk zijn en dat in het verlengde daarvan de door de Raad van State genoemde waarborgen zijn opgenomen in het wetsvoorstel. De regering is van oordeel dat met de wijzigingen van het wetsvoorstel en die in de memorie van toelichting tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de Raad van State over de in het wetsvoorstel opgenomen afwijkingsmogelijkheden en een zorgvuldige toepassing van die mogelijkheden wordt gegarandeerd.¹³⁴

5.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij zes flexibiliseringsinstrumenten waarover de Raad van State een specifieke opmerking heeft gemaakt of de regering heeft gewijzigd naar aanleiding van de in de vorige paragraaf beschreven algemene opmerking van de Raad van State. Achtereenvolgend komen aan de orde:

1. Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels
2. Gelijkwaardigheid
3. Omgevingswaarden
4. Programmatische aanpak
5. Projectbesluit
6. Experimenteerbepaling

Voor elk van deze instrumenten beoordelen wij afzonderlijk:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State;
- eventuele vragen of opmerkingen daarbij;
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak);
- en mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak).

¹³² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 28.

¹³³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 29.

¹³⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 47.

5.3.1 Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Omschrijving maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Het voorstel kent geen definitie van het begrip *maatwerkvoorschrift* anders dan ‘maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5’. De toelichting verduidelijkt dat het gaat om een (appellabele) beschikking waarmee het bevoegd gezag (in een individueel geval) de verplichting oplegt te voldoen aan voorschriften in aanvulling op of in afwijking van een geldende algemene regel.¹³⁵ Zowel verzwarende (strengere) als verlichtende (soepele) maatwerkvoorschriften zijn toelaatbaar.¹³⁶ Artikel 4.5 Ow over maatwerkvoorschriften bouwt voort op regelingen uit het huidige omgevingsrecht. Zo bevat artikel 8:42 Wet milieubeheer een grondslag om in een AMvB de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften op te leggen. Een voorbeeld: artikel 3.12 lid 2 van het Activiteitenregeling milieubeheer, biedt de mogelijkheid om voor het inwerking hebben van een windturbine maatwerkvoorschriften te stellen ten behoeve van het voorkomen of beperken van hinder door slagschaduw.

Een *maatwerkregel* is ingevolge de toelichting een algemene regel in een omgevingsplan, in een waterschapsverordening of in een omgevingsverordening, aanvullend op of afwijkend van de algemene regels van een provincie of het Rijk. De maatwerkregels moeten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de provinciale verordening zelf worden vastgelegd.¹³⁷ Artikel 4.6 Ow over maatwerkregels bouwt voort op regelingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals artikel 8.42b Wet milieubeheer. Een voorbeeld: op grond van artikel 8.42b Wet milieubeheer is in artikel 2.18 lid 5 van het Activiteitenbesluit milieubeheer onder meer geregeld dat bij gemeentelijke verordening ter voorkoming van geluidhinder regels kunnen worden gesteld over het ten gehore brengen van onversterkte muziek. Worden deze regels gesteld, dan kan ook worden bepaald dat het geluid van onversterkte muziek, anders dan de hoofdregel in het Activiteitenbesluit, niet wordt uitgesloten van de normen die aan geluid zijn gesteld.

Opmerking Raad van State

Het advies bevat naast de algemene opmerking over flexibiliteit geen specifieke opmerking ten aanzien van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Reactie regering

De regering komt tegemoet aan de algemene opmerking van de Raad van State door een materiële begrenzing bij de toepassing van het instrument op te nemen in het wetsvoorstel.

Wijziging wetsvoorstel

- De materiële begrenzing houdt in dat voor het stellen van maatwerkvoorschriften en maatwerkregels bij algemene rijksregels expliciet is geregeld dat daarvoor dezelfde begrenzingen gelden als bij het stellen van de algemene regels (art. 4.5 lid 1 en 4.6 lid 2 Ow).¹³⁸ Dat betekent dat het bevoegd gezag gebonden is aan specifieke belangenkaders (zoals belang van bescherming milieu of behoud van cultureel erfgoed).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389.

¹³⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 470.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 471.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 50.

- In artikel 4.5 lid 1 Ow wordt expliciet bepaald dat paragraaf 4.3.2 van overeenkomstige toepassing is (waarin de hoofdlijnen van de inhoud van rijksregels zijn verankerd). Het is niet duidelijk of hetzelfde geldt voor het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van andere regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1.¹³⁹
- Het wetsvoorstel regelt in artikel 4.6 Ow dat de omgevingsverordening maatwerkregels in het omgevingsplan of de waterschapsverordening kan toestaan. Maatwerkregels kunnen een nadere invulling, detaillering of aanvulling bieden op provinciale of rijksregels. Kan echter niet een vergelijkbaar resultaat worden behaald met het gebruik van de mogelijkheden van flexibilisering in instructieregels? Een andere vraag is of met de mogelijkheid dat de omgevingsverordening maatregels toestaat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening niet een onwenselijke stapeling van burgers bindende normen ontstaat. Bijvoorbeeld als de bevoegdheid wordt gecreëerd om in het omgevingsplan af te wijken van door de provincie of het Rijk gestelde regels over de fysieke leefomgeving. Gaat dat niet ten koste van eenvoud en inzichtelijkheid van de normstelling in het omgevingsrecht?¹⁴⁰

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- Met de materiële begrenzing van de bevoegdheid om bij algemene rijksregels maatwerkvoorschriften en maatwerkregels te stellen, neemt de rechtszekerheid toe. De inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot. In vergelijking met het conceptvoorstel wordt voor overheid en burgers inzichtelijk ter bescherming van welke specifieke belangen maatwerkvoorschriften en maatwerkregels kunnen worden gesteld (zoals belang van bescherming milieu of behoud van cultureel erfgoed). Het effect is **redelijk sterk**.
- De maatregel heeft in vergelijking met het conceptvoorstel naar verwachting een positief effect op de rechtsbescherming, met name omdat de bestuursrechter meer houvast heeft bij de boordeling van de toelaatbaarheid van maatwerkvoorschriften.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting expliciet kunnen aangeven wanneer het stellen van maatwerkvoorschriften gerechtvaardigd zou zijn.

Voor de beantwoording van de vraag wanneer het gerechtvaardigd zou zijn om in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en rijksregels te regelen dat door middel van maatwerkvoorschriften afgeweken kan worden van de gestelde regels, biedt de toelichting nauwelijks aanwijzingen. Uit het milieurecht kennen we – op rijksniveau – sinds 1 januari 2008 een grondslag om in een AMvB de bevoegdheid op te nemen om maatwerkvoorschriften op te leggen (art. 8:42 Wm). Tot op heden dient de doorgaans beleidsvrije bevoegdheid om maatwerkvoorschriften op te leggen op grond van het Activiteitenbesluit terughoudend te worden toegepast. Zo stelde de regering daaromtrent dat, gezien de

¹³⁹ K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R* 2014/126, p. 638.

¹⁴⁰ K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten', *M en R* 2014/126, p. 639.

specifieke werkingssfeer, het gebruik tot bijzondere en incidentele gevallen beperkt zal (moeten) blijven.¹⁴¹

Het te verwachten effect van deze maatregel is dat daarmee de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot. De maatregel draagt bij aan de rechtszekerheid omdat voor zowel overheid als burger inzichtelijk wordt gemaakt wanneer afwijking van maatwerkvoorschriften gerechtvaardigd zou zijn.

- In de wettekst van de artikelen 4:5 lid 2 en 4:6 lid 3 Ow zou kunnen worden aangegeven dat afwijkende maatwerkvoorschriften en maatwerkregels alleen ten dienst kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. De maatregel draagt bij aan de rechtszekerheid omdat voor zowel overheid als burger inzichtelijk wordt gemaakt wanneer afwijking van maatwerkvoorschriften gerechtvaardigd zou zijn. Deze maatregel biedt een waarborg voor de kwaliteit van de leefomgeving, maar leidt tot minder flexibiliteit.

5.3.2 Gelijkwaardigheid

Omschrijving gelijkwaardigheid

De regeling over gelijkwaardigheid (art. 4.7 Ow) biedt burgers en bedrijven de mogelijkheid om op een andere manier aan de in algemene regels (omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening of rijksregels) gestelde normen te voldoen. Een gelijkwaardige maatregel is een alternatief voor een voorgeschreven maatregel.

De bepaling over gelijkwaardigheid bouwt voort op regelingen uit het huidige omgevingsrecht, zoals artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012. Een voorbeeld: wil men brandcompartimenten realiseren die groter zijn dan het maximum dat is aangegeven in de prestatie-eisen uit het Bouwbesluit, dan kunnen die met een beroep op gelijkwaardigheid toch gerealiseerd worden. Op grond van de prestatie-eisen in de afdelingen 2.10 "Beperking van uitbreiding van brand" en 2.11 "Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook" zouden anders geen brandcompartimenten of subbrand-compartimenten mogelijk zijn die groter zijn dan aangegeven in die afdelingen. Bij het beroep op gelijkwaardigheid moeten het compartiment en de inrichting daarvan wel zodanig zijn dat er ook daadwerkelijk sprake is van een zelfde brandveiligheidsniveau als beoogd in het Bouwbesluit 2012.¹⁴²

Opmerking Raad van State

Het conceptvoorstel biedt ruimte voor een toetsing van de gelijkwaardigheid vooraf. De Raad van State merkt op dat niet wordt toegelicht in welke situaties toetsing van de gelijkwaardigheid gemist kan worden. Daarbij is van belang dat door het ontbreken van een toetsmoment evenmin sprake is van kenbaarheid voor derden ten aanzien van de toepassing van een – volgens de uitvoerder – gelijkwaardige maatregel.¹⁴³

Reactie regering

De regering komt geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.¹⁴⁴

¹⁴¹ Stb. 2007, 415, p. 116; zie ook ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010: BN0498, *M en R* 2010, 79 m.nt. K.J. de Graaf.

¹⁴² Het voorbeeld is afkomstig uit het Infoblad Gelijkwaardigheid Bouwbesluit 2012, beschikbaar via www.rijksoverheid.nl.

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 79.

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 97.

Wijziging wetsvoorstel

- Uit artikel 4.7 lid 1 Ow volgt dat als uitgangspunt geldt dat een instemmende beschikking van het bestuursorgaan nodig is om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen. In de toelichting is verduidelijkt wanneer een afwijking van de toepasselijke algemene regels met de gelijkwaardigheidsbepaling tot de mogelijkheden behoort.
- Om een gelijkwaardige maatregel te mogen treffen, is in beginsel toestemming van het bevoegd gezag nodig. Artikel 4.7 lid 2 Ow biedt de mogelijkheid om het vereiste van voorafgaande toestemming uit te sluiten. De keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van de toestemming of voor het eisen van enkel een melding is in de toelichting gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving.¹⁴⁵ Als bij het stellen van algemene regels over activiteiten duidelijk is dat geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving, dan is op voorhand duidelijk dat voorafgaande toestemming overbodig is.
- Het conceptvoorstel bevatte twee bepalingen over gelijkwaardigheid (voor rijksregels art. 4.22 en voor de regels in omgevingsplannen, waterschapsverordeningen en omgevingsverordeningen art. 4.10). Het wetsvoorstel kent als uitgangspunt een generieke werking voor alle verplichte regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Of een alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan een voorgeschreven maatregel, dient afgewogen te worden in het licht van het resultaat dat met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Ter verduidelijking van de beoordeling benadrukt de toelichting dat belangen die de voorgeschreven maatregel niet beoogt te beschermen, niet *hoeven* te worden meegenomen.¹⁴⁶

Is hiermee ook bedoeld dat die belangen niet mee *kunnen* wege? In hoeverre is het beoordelingskader beperkt door het specifieke belang dat de voorgeschreven maatregel beoogt te beschermen? Voor een initiatiefnemer bij wie de bewijslast voor het aantonen van de gelijkwaardigheid ligt, is het gelet op inzichtelijkheid en voorspelbaarheid gewenst dat op voorhand duidelijk is welke belangen meegenomen worden door het bevoegd gezag bij de beoordeling.

Bij het beoordelen of de alternatieve maatregel gelijkwaardig is aan de voorgeschreven maatregel zou de reikwijdte van het toetsingskader ook ruimer kunnen zijn dan enkel het resultaat wat met de maatregel is beoogd. In artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 is bijvoorbeeld bewust gekozen voor een dergelijke brede beoordeling. Een alternatief voor een voorschrift gesteld met het oog op veiligheid moet volgens de wettekst van deze gelijkwaardigheidsbepaling ook beoordeeld worden op bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- Uitgangspunt instemmende beschikking van het bevoegd gezag: Het effect op de rechtsbescherming is in vergelijking met het conceptvoorstel **redelijk sterk**. De instemmende (of afwijzende) beschikking betreft een appellabel besluit waartegen beroep openstaat bij de bestuursrechter. De figuur van instemmende beschikking heeft ook een sterk effect op de rechtszekerheid van zowel de initia-

¹⁴⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 472-473.

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 472.

tiefnemer als derden. De alternatieve maatregel wordt beoordeeld voordat deze wordt toegepast. De wijziging zou mogelijk kunnen leiden tot extra bestuurslasten voor bestuursorganen nu in vergelijking met het conceptvoorstel in meer gevallen op voorhand getoetst moet worden. Het daadwerkelijke effect op de bestuurslasten is afhankelijk van de mate waarin in de praktijk een beroep wordt gedaan op gelijkwaardigheid.

- De keuze voor een toetsing achteraf (art. 4.7 lid 2 Ow) is in de toelichting gekoppeld aan de vraag of geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving. Met deze beperking in de toelichting neemt de flexibiliteit van het bevoegd gezag om te kiezen voor toetsing achteraf af. Met deze materiele begrenzing wordt gewaarborgd dat de keuze voor toetsing achteraf niet ten koste gaat van de goede kwaliteit van de leefomgeving (art. 1.3 Ow).
- De maatregel om in plaats van twee één bepaling over gelijkwaardigheid in het wetsvoorstel op te nemen vergroot de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van de bepaling.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In het wetsvoorstel zou in alle gevallen een preventieve toetsing van de gelijkwaardigheid van een alternatieve maatregel door het bevoegd gezag voor geschreven kunnen worden dat uitmondt in een appellabel besluit.¹⁴⁷ Dat heeft een nog sterker effect op de rechtsbescherming en rechtszekerheid. Het kan echter ook meer bestuurslasten tot gevolg hebben.
- In de wettekst van artikel 4.7 lid 2 Ow zou kunnen worden vastgelegd dat de keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van de toestemming of voor het eisen van enkel een melding is gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving. Het vastleggen hiervan in de wettekst, in plaats van de toelichting, heeft een sterk effect op de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de toepassing van de bepaling.
- In het wetsvoorstel kunnen procedurele voorschriften worden opgenomen over een melding of beschikking tot instemming (zoals moment waarop melding moet zijn gedaan of een beschikking moet zijn aangevraagd, publicatievereisten, beslistermijnen, mogelijkheden tot verdaging). Een dergelijke maatregel heeft een sterk effect op de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de toepassing van de bepaling.
- De toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel zou in het wetsvoorstel beperkt kunnen worden tot kwantitatieve normen. In het wetsvoorstel is geen onderscheid gemaakt tussen kwalitatieve en kwantitatieve normen. Anders dan bij kwantitatieve normen ligt het doel van een kwalitatieve norm niet objectief en meetbaar vast. Betwijfelt kan worden of de toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel bij kwalitatieve normen een toegevoegde waarde heeft.¹⁴⁸ Het toepassingsbereik van de gelijkwaardigheidsbepaling wordt beperkt (minder flexibiliteit) en de rechtszekerheid voor zowel overheid als burger neemt toe.
- De toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel zou uitgebreid kunnen worden tot verplichtingen tot het treffen van maatregelen die in beschikkingen zijn neergelegd. Het zwaartepunt van de normstelling ligt in de beschikking die

¹⁴⁷ Vgl. A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013, p. 186-187.

¹⁴⁸ Vgl. A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013, p. 185. Zie anders: F.P.C.L. Tonnaer, 'Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet: een stille revolutie in het omgevingsrecht?', *BR* 2014/49.

krachtens de wet of regeling voor een concrete activiteit is gegeven.¹⁴⁹ Het toepassingsbereik van de gelijkwaardigheidsbepaling neemt toe (meer flexibiliteit). Het te verwachten effect is daarmee zwak; de risico's waar de Raad van State in het advies op wijst, worden niet minder.

- In het wetsvoorstel en/of in een nadere toelichting van de regering in antwoord op vragen zou (nog) meer richting kunnen worden gegeven hoe beoordeeld moet worden wat een gelijkwaardige maatregel is. In het huidige recht bevat artikel 1.3 van het Bouwbesluit een bepaling die vergelijkbaar is met de gelijkwaardigheidsbepaling uit de Ow. Over de toepassing van deze bepaling door verschillende gemeenten bestaat ongenoegen bij marktpartijen onder meer vanwege een gebrek aan uniformiteit in de beoordeling van bestuursorganen.¹⁵⁰ Per gemeente moet een initiatiefnemer een beroep op gelijkwaardigheid aantonen, met wisselende resultaten. Als mogelijke oplossing voor deze problematiek is de suggestie gedaan tot instelling door de regering van een Raad voor Nationale Bouwregelgeving die het gezag, de deskundigheid en de capaciteit heeft om in een vroeg stadium uitspraken te doen over vraagstukken rond gelijkwaardigheid.¹⁵¹ Ook zou nagedacht kunnen worden over handzame bewijsregels die verder gaan dan een enkele verdeling van de bewijslast.¹⁵²

5.3.3 Omgevingswaarden

Omschrijving omgevingswaarden

Omgevingswaarden (art. 2.9 Ow) zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: a) de gewenste staat of kwaliteit, b) de toelaatbare belasting door activiteiten of c) de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. In de toelichting wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende type omgevingswaarden: objectgerichte omgevingswaarden (bv. veiligheidsnormen waterkering), omgevingswaarden voor het hele land of een bepaald gebied (bv. maximale concentratie stoffen in onderdelen van de fysieke leefomgeving (lucht, water bodem) of waarde toegespitst op grondwaterbeschermingsgebied) en in objectieve kwalitatieve termen geformuleerde omgevingswaarden (bv. een geobjectiverde beschrijving van kwaliteiten waaraan een natuurgebied moet voldoen zodat dit kan functioneren als biotoop voor een specifieke soort).¹⁵³

Omgevingswaarden binden het bestuursorgaan dat de omgevingswaarde heeft vastgesteld en werken pas door bij het nemen van besluiten (omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunning) als de waarden zijn vertaald in instructieregels, algemene regels of beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning.

¹⁴⁹ A.G.A. Nijmeijer, 'Het gelijkwaardigheidsbeginsel in de Omgevingswet', *M en R* 2013, p. 185 en F.P.C.L. Tonnaer, 'Vertrouwen op initiatiefnemers in de Omgevingswet: een stille revolutie in het omgevingsrecht?', *BR* 2014/49.

¹⁵⁰ Zie J.G.G.M. van Knippenberg, 'Gelijkwaardigheid in het bouwrecht', *TBR* 2013/157.

¹⁵¹ Zie Actieteam Praktijktoeepassing Bouwbesluit, Flexibel omgaan met bouwregelgeving, te raadplegen op internet www.actieagendabouw.nl; EIB, 'Bouwen voor kwaliteit; onderzoek naar mogelijkheden om een betere prijs/kwaliteit van bouwwerken te realiseren', december 2011, p. 27-29.

¹⁵² Vgl. A.W.G.J. Buijze, 'Mogelijke vormen van regulering bij gebiedsontwikkeling', in: *Duurzame gebiedsontwikkeling: over vormen van regulering en de rol van aanbesteding*, Vereniging voor Milieurecht 2013-1, p. 30.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 96-97.

Opmerking Raad van State

Ten aanzien van omgevingswaarden worden in het advies twee opmerkingen gemaakt:

- Opmerking I. De Raad van State acht het wenselijk dat meer inzicht wordt geboden in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden gestalte krijgt met inbegrip van de mogelijkheden tot het afwijken van omgevingswaarden. De Raad van State vraagt of algemene criteria geformuleerd kunnen worden voor de wijze waarop in een toetsingskader of instructieregel vorm dient te worden gegeven aan de mogelijkheden tot afwijking van een omgevingswaarde. Het advies is om de toelichting aan te passen.¹⁵⁴
- Opmerking II. De Raad van State acht het onduidelijk of het mogelijk is om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij de vaststelling van de omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald. Het advies is om de toelichting op dit punt aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Reactie regering

- De regering komt niet tegemoet aan Opmerking I over doorwerking van omgevingswaarden.
De regering geeft aan dat de vaststelling en wijze van doorwerking van omgevingswaarden zal plaatsvinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving.¹⁵⁵ Dat Besluit is in ontwikkeling en het is te vroeg om een algemene schets te geven over de wijze waarop omgevingswaarden van het Rijk via instructieregels en toetsingskaders zullen doorwerken naar de uitoefening van taken of naar het nemen van besluiten. De regering is niet van plan om algemene criteria te geven over de wijze waarop in instructieregels of toetsingskaders vorm moet worden gegeven aan de doorwerking van omgevingswaarden en over de daarbij (zo nodig) te bieden flexibiliteit. Per omgevingswaarde zal een afweging gemaakt worden over de in te zetten bevoegdheden en de wijze van doorwerking. De keuzes hangen onder meer af van de verplichtingen die voortvloeien uit Europese richtlijnen, de mate waarin al aan de omgevingswaarde wordt voldaan en de meest efficiënte wijze van beïnvloeding van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie van stoffen in de fysieke leefomgeving.
- De regering komt tegemoet aan Opmerking II over het verduidelijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau en past het wetsvoorstel en de toelichting aan.

Wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen van het wetsvoorstel hebben betrekking op Opmerking II.

- De artikelen 2.11 (omgevingswaarden gemeente) en 2.12 (omgevingswaarden provincie) van het wetsvoorstel zijn verduidelijkt. In lid 2 van beide bepalingen is nu expliciet bepaald dat bij omgevingsplan respectievelijk omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld, tenzij dit bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur is bepaald.¹⁵⁶
- Paragraaf 4.2.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 74.

¹⁵⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 95.

¹⁵⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 95.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- Ten aanzien van Opmerking I is het voorstel niet gewijzigd.
- Het verduidelijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau (Opmerking II) geeft geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- Ten aanzien van Opmerking I is het voorstel niet gewijzigd.
- Het verduidelijken van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingswaarden op gemeentelijk en provinciaal niveau heeft naar verwachting een sterk effect. De wijziging van de wettekst en de toelichting draagt bij aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Met betrekking tot Opmerking I over de doorwerking van omgevingswaarden:

- In de tekst van artikel 2.10 Ow zou kunnen worden bepaald dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is. Dat afwijken van een omgevingswaarde mogelijk is, blijkt uit de toelichting,¹⁵⁷ maar niet uit de wettekst.¹⁵⁸ Door in de wettekst aan te geven dat afwijken van omgevingswaarde mogelijk is, wordt meer inzicht geboden in de (door)werking van omgevingswaarden. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) wordt vergroot.
- In artikel 2.10 Ow zou de mogelijkheid tot het afwijken van een omgevingswaarde aan een maximumtermijn kunnen worden verbonden. Uit artikel 2.10 lid 1 onder b van het wetsvoorstel volgt enkel dat bij de vaststelling van de omgevingswaarde wordt bepaald: het tijdstip waarop of de termijn waarbinnen aan de verplichting moet zijn voldaan. Uit de toelichting volgt dat een regeling denkbaar is waarin een afwijking van een omgevingswaarde is toegestaan, mits een programma is opgesteld dat erop gericht is de overschrijding binnen een bepaalde periode ongedaan te maken.¹⁵⁹ Het betreft een aanpak die – zoals ook de toelichting aangeeft – vergelijkbaar is met de regeling van ontwikkelingsgebieden uit de Crisis- en herstelwet. Uit artikel 2.2 van de Crisis- en herstelwet volgt dat op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij wijze van experiment een gebied bij AMvB kan worden aangewezen als ontwikkelingsgebied voor de duur van ten hoogste tien jaar. Het te verwachten effect is dat de maatregel bijdraagt aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid) en rechtsbescherming. Zonder maximumtermijn kan afwijking van een omgevingswaarde in theorie tot in lengte van dagen voortduren. Opmerking verdient hierbij, dat wij het stelsel zo begrijpen dat de regeling van verplicht programma bij overschrijding van omgevingswaarde (art. 3.9 Ow) niet ziet op de situatie waarin bij het vaststellen van de omgevingswaarde flexibiliteit is geboden door te voorzien in ruimte voor afwijking.
- In het wetsvoorstel zou een compensatieverplichting kunnen worden opgenomen voor het kwaliteitsverlies als gevolg van de ruimte die geboden wordt voor het

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 265-266 en 406.

¹⁵⁸ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatistische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 77.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 265-266.

afwijken van een omgevingswaarde.¹⁶⁰ Bij invulling van de compensatieverplichting kan aansluiting gezocht worden bij artikel 7 van de Interimwet stad-en-milieubenadering uit het huidige stelsel. Hierin is bepaald: “Voorzover de nadelige gevolgen voor het milieu van een besluit als bedoeld in de artikelen 2 en 3 niet kunnen worden voorkomen of beperkt, worden die nadelige gevolgen gecompenseerd in of in de directe omgeving van het projectgebied op een wijze die de belangen, genoemd in de aanhef van de artikelen 2 en 3, dient.” Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.

- Om de werking van de Ow beter inzichtelijk te maken voor burgers en bedrijven zou de regering (in een nadere toelichting) de praktische uitwerking van het stelsel verder kunnen uitdiepen en in kaart brengen.¹⁶¹ Het te verwachten effect is dat de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel wordt vergroot.

Ten aanzien van het versterken van procedurele waarborgen:

- De parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van omgevingswaarden (inclusief eventuele afwijkingsmogelijkheden) op rijksniveau kan worden vergroot door toepassing van de verzwaarde voorhangprocedure.¹⁶² Een mogelijke variant is om deze procedure te volgen bij het vaststellen van specifieke omgevingswaarden. De verzwaarde voorhangprocedure voor AMvB's waarin milieukwaliteitseisen worden vastgesteld uit het huidige recht, keert niet terug (art. 21.6 lid 5 Wm). Deze procedure houdt in dat een AMvB voordat deze in werking treedt, aan de Kamers der Staten-Generaal wordt voorgelegd en dat deze wordt ingetrokken als minimaal een vijfde van het ledental van een van de Kamers verlangt dat de milieukwaliteitseisen bij wet worden vastgelegd. Het effect van deze maatregel is dat een zorgvuldige toepassing van de afwijkingsmogelijkheid wordt vergroot.

5.3.4 Programmatische aanpak

Omschrijving programmatische aanpak

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving.¹⁶³ Een programmatische aanpak is (art. 3.14 t/m 3.18 Ow) is volgens de toelichting een bijzonder programma dat een specifieke manier biedt om aan omgevingswaarden te voldoen of andere (als materiële beslisnorm vastgelegde) doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. De overheid beoordeelt de toelaatbaarheid van activiteiten op de specifiek voor dat programma omschreven wijze.¹⁶⁴

In het huidige omgevingsrecht is ervaring opgedaan met de programmatische aanpak. Een voorbeeld is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (art.

¹⁶⁰ Zie H.D. Tolsma, 'Afwijken van normen in het omgevingsrecht: toen, nu en in de toekomst', in: A.G. Bregman, H.E. Bröring & K.J. de Graaf (red.), *Onbegrensde rechtsbeoefening* (Lubach-bundel), Den Haag: IBR 2014, p. 29.

¹⁶¹ Zie M.C. Brans, 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet', *TBR* 2014/166.

¹⁶² M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatie aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 77.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 121.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124.

5.12 Wet milieubeheer). Het doel van deze programmatische aanpak is om te voldoen aan de Europese grenswaarden voor fijnstof en stikstofdioxide. Het programma bevat voorgenomen projecten die de luchtkwaliteit verslechteren en een pakket van maatregelen die de negatieve effecten van deze projecten moet compenseren.

Opmerking Raad van State

De Raad van State constateert dat het programma volgens het voorstel geen concrete eindterm hoeft te bevatten en dat geen begrenzing is opgenomen van de normen waarvan kan worden afgeweken. Verondersteld wordt dat het programma zelf het kader voor afwijking vaststelt en in dat geval dient de mogelijkheid voor rechtsbescherming te worden geboden. De Raad van State adviseert in het voorstel de afwijkingsmogelijkheden te begrenzen en te preciseren naar tijd.¹⁶⁵

Reactie regering

- De regering komt niet geheel tegemoet aan de opmerking van de Raad van State. De regering geeft aan dat de programmatische aanpak uitdrukkelijk niet is bedoeld om van de norm af te wijken, maar juist om aan die norm te (gaan) voldoen.¹⁶⁶ Daarin verschilt de programmatische aanpak van het gebiedsontwikkelingsplan uit de Crisis- en herstelwet dat tijdelijk afwijken van milieukwaliteitsnormen mogelijk maakt. De Raad van State veronderstelt ten onrechte dat het programma zelf het kader voor afwijking vaststelt.

De Afdeling vraagt in het advies ook om materiële en procedurele begrenzing van de mogelijkheid om af te wijken van normen met een programma. Op dat punt komt de regering niet tegemoet; dat verrast, gelet op de miscommunicatie tussen regering en Raad van State over dit onderwerp, niet.

Wijziging wetsvoorstel

- In paragraaf 4.3.6 van de toelichting is verduidelijkt dat met de programmatische aanpak een andere wijze van beoordeling van initiatieven is beoogd.¹⁶⁷
- In het wetsvoorstel is in artikel 3.14 lid 2 Ow verduidelijkt, dat het programma zelf niet het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt, maar dat dit beoordelingskader voor een specifiek programma bij algemene maatregel van bestuur, provinciale omgevingsverordening of omgevingsplan wordt bepaald. Ook de toelichting is hierop aangepast.¹⁶⁸

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- De volgende passage in de toelichting is niet duidelijk:

‘Een programmatische aanpak heeft dus niet hetzelfde karakter als een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied, zoals dat op grond van de Crisis- en herstelwet kan worden vastgesteld. Bij een dergelijk plan is immers wel een (tijdelijke) afwijking van de norm mogelijk’.¹⁶⁹

De Omgevingswet verschaft weliswaar niet de mogelijkheid om in een programma van bepaalde omgevingsrechtelijke voorschriften af te wijken, maar wel de bevoegdheid om bij de vaststelling van omgevingswaarde(n) of andere doelstelling(en) aan te geven in welke gevallen kan worden afgeweken van omge-

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 77.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 96.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 96.

¹⁶⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124.

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 124.

vingswaarden en doelstellingen.¹⁷⁰ Deze flexibiliteit blijkt niet uit de wettekst van artikel 2.10 Ow en zit als het ware verstopt in de toelichting.¹⁷¹

- Niet duidelijk is in hoeverre decentrale overheden op eigen initiatief programma's met een programmatische aanpak kunnen vaststellen ten behoeve van omgevingswaarden of andere doelstellingen die zijn vastgesteld op een hoger bestuursniveau. De tekst van artikel 3.14 lid 2 Ow lijkt dit niet uit te sluiten.¹⁷²

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De maatregel van de regering heeft naar verwachting een **redelijk zwak** effect op de rechtszekerheid en rechtsbescherming. Met de maatregel wordt weliswaar duidelijk dat de programmatische aanpak zelf niet het beoordelingskader voor afwijking vaststelt, en dat de vaststelling van flexibiliteit plaatsvindt bij de vaststelling van omgevingswaarden en instructieregels. De Afdeling vraagt in het advies echter om materiële en procedurele begrenzing van de geboden flexibiliteit. Op dat punt heeft de maatregel geen effect.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Artikel 3.16 onder b Ow (eisen aan programma bij programmatische aanpak) bepaalt dat het programma in ieder geval een beschrijving bevat van de periode waarop het programma betrekking heeft of de mate van doelbereik waarbij het programma eindigt. Vanuit het rechtszekerheidsperspectief heeft het vaststellen van een periode waarvoor een programma geldt, met eventuele mogelijkheid om programma te verlengen de voorkeur.¹⁷³
- Vanuit het rechtszekerheidsperspectief heeft de koppeling aan een concreet bepaalde milieukwaliteit de voorkeur, in plaats van de koppeling aan inspanningsverplichtingen die nu uitdrukkelijk ook tot de mogelijkheden behoort. Een inspanningsverplichting biedt ruimte om van de bepaalde milieukwaliteit af te wijken waardoor onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag wanneer het doel is bereikt en het programma niet langer als toetsingskader dient.¹⁷⁴
- In de wettekst en/of een nadere toelichting zou meer duidelijkheid kunnen worden gegeven over de verhouding tussen verschillende programma's – al dan niet met programmatische aanpak – op verschillende bestuursniveaus. Denkbaar is bijvoorbeeld een samenloop van een verplichting tot een voldoeningsprogramma door B&W voor geur (op grond van art. 3.9 Ow) en een provinciale programmatische aanpak voor geur zonder toebedeelde bevoegdheden aan B&W. Er ontstaan dan twee maatregelenpakketen die hetzelfde doel nastreven wat om afstemming vraagt.¹⁷⁵ Met deze maatregel wordt de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het stelsel vergroot.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 265-266.

¹⁷¹ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 76.

¹⁷² M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 78.

¹⁷³ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 77-78.

¹⁷⁴ M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 78.

¹⁷⁵ Voorbeeld ontleend aan M.C. Brans, 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet', *TBR* 2014/166. Zie ook M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 78-79.

- Duidelijk zou kunnen worden gemaakt of tegen de toepasselijkheid van de programmatische aanpak in een omgevingsplan, rechtsbescherming openstaat.¹⁷⁶
- De vaststelling van flexibiliteit vindt plaats bij de vaststelling van omgevingswaarden en instructieregels. In het wetsvoorstel zouden materiële en procedurele waarborgen kunnen worden opgenomen, zoals een maximumtermijn voor afwijken en een compensatieverplichting (zie de alternatieven en aanvullende maatregelen bij omgevingswaarden).

5.3.5 Projectbesluit

Omschrijving projectbesluit

Het projectbesluit is een besluit van het Rijk, een provincie of een waterschap voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan (art. 5.42 Ow).¹⁷⁷ Het is een instrument voor het Rijk, provincies en waterschappen voor het toestaan van vaak complexe projecten in de fysieke leefomgeving met een publiek belang. Het gaat om projecten waarbij de overheid een verantwoordelijkheid heeft, zoals infrastructuur en veiligheid (aanleg of uitbreiding van een hoofdweg of versterking van een primaire waterkering). Het projectbesluit is ook relevant voor private initiatieven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samen vallen (ontwikkeling van nieuwe natuur in samenwerking met een private initiatiefnemer en de ontwikkeling van energie-infrastructuur).¹⁷⁸ Het projectbesluit biedt de mogelijkheid om in één besluit alle toestemmingen voor het project te verlenen. Wanneer het project niet past binnen de regels van het geldende omgevingsplan, wijzigt het projectbesluit die regels. Het projectbesluit is dan ook een besluit tot (partiële) wijziging van het omgevingsplan. Verder geldt het projectbesluit als omgevingsvergunning voor alle expliciet in het projectbesluit genoemde activiteiten. Ook geldt het als toestemming voor andere in het projectbesluit benoemde activiteiten, zoals een verkeersbesluit.¹⁷⁹ Het projectbesluit vervangt het inpassingsplan en het projectbesluit op rijks- en provinciaal niveau, het Tracébesluit en de projectprocedure van de Waterwet.¹⁸⁰

Opmerking Raad van State

Met betrekking tot het projectbesluit maakt de Raad van State twee opmerkingen die relevant zijn in het kader van opmerking D:

- Opmerking I. Volgens de Raad van State doet de mogelijkheid om decentrale regelgeving en programma's buiten toepassing te laten bij vaststelling en uitvoering van een projectbesluit, wanneer uitvoering van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd door die regelgeving, afbreuk aan de rechtszekerheid van overheden en burgers en de effectiviteit van de regelgeving of het programma.
- Opmerking II. De Raad van State veronderstelt dat buiten toepassing verklaren geschiedt bij het besluit tot vaststelling. Indien is beoogd dat het buiten toepassing verklaren geschiedt bij afzonderlijk te nemen besluit, dient te worden bepaald dat het besluit met het oog op de mogelijke consequenties van die verkla-

¹⁷⁶ Zie ook M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Programmatische aanpak in de Omgevingswet: ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit?', *TO* 2014, p. 79.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 389.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 174-175.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 176.

¹⁸⁰ Zie art. 3.26 en 3.28 Wro (inpassingsplan), art. 2.1 lid 1 onder C Wabo in samenhang met art. 3.1 onder b en 3.2 onder b van het Bor (projectbesluit) en paragraaf 5.2 Waterwet.

ring wordt voorbereid in een ordelijke procedure. Het ligt alsdan in de rede om daartoe afdeling 3.4 van de Awb van toepassing te verklaren. Ook kan de mogelijkheid van rechterlijke toetsing niet worden gemist. De Raad van State adviseert in de toelichting in te gaan op deze vragen en het voorstel zo nodig aan te passen.¹⁸¹

Reactie regering

- De regering gaat niet in op het risico dat afbreuk gedaan wordt aan de rechtszekerheid van overheden en burgers en de effectiviteit van de regelgeving of het programma.
- De regering komt geheel tegemoet aan de vragen die de Raad van State stelt.

*Wijziging wetsvoorstel*¹⁸²

Met betrekking tot de vragen over het buiten toepassing verklaren van regels:

- In het wetsvoorstel is in artikel 5.51 lid 3 en lid 4 geregeld dat bepalingen van gemeenten en waterschappen buiten toepassing kunnen worden gelaten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren. Als het een projectbesluit van het Rijk betreft, kunnen ook bepalingen van de provincie buiten toepassing worden gelaten. Deze bepalingen of programma's kunnen buiten toepassing gelaten worden bij het projectbesluit, maar ook later bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit.
- In de toelichting wordt aangegeven dat het Rijk of een provincie slechts in het uiterste geval gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om regelgeving van andere bestuursorganen buiten toepassing te laten. Het moet dan gaan om situaties waarin de verwezenlijking van een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd. Als voorbeeld noemt de toelichting een absolute verbodsbepaling in de omgevingsverordening, een provinciaal programma, de waterschapsverordening, of in een niet in het omgevingsplan geïntegreerde gemeentelijke verordening, waardoor het project binnen redelijke grenzen niet kan worden gerealiseerd.¹⁸³
- Een besluit waarbij bepalingen of programma's buiten toepassing worden gelaten, wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Naar aanleiding van het advies is een onderdeel c aan artikel 16.69 Ow toegevoegd.
- Net als tegen het projectbesluit en de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit staat beroep in eerste en enige instantie open bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.
Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

De wijzigingen geven geen aanleiding tot vragen.

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

Met betrekking tot de vragen over het buiten toepassing verklaren van regels:

- De maatregel van de regering heeft een **sterk** effect. Met de maatregel is inzichtelijk en voorspelbaar gemaakt dat regels die bij of krachtens een regeling van provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld buiten toepassing kunnen

¹⁸¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 91.

¹⁸² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 103-104.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 182-183.

worden gelaten bij het projectbesluit, dan wel bij besluiten ter uitvoering van het projectbesluit. Ook is duidelijk dat een dergelijk besluit wordt voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- In de wettekst van artikel 5.51 lid 3 en 4 Ow zou expliciet kunnen worden opgenomen dat regelgeving om dringende redenen buiten toepassing kan worden gelaten. Vgl. artikel 3.35 lid 8 Wro waar artikel 5.51 lid 3 en 4 Ow op voortbouwt:

‘Voor zover de verwezenlijking van een onderdeel van het nationaal ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd door bepalingen die – al dan niet krachtens de wet – bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van de besluiten, bedoeld in het eerste lid, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.’

In het wetsvoorstel volgt enkel uit de toelichting dat het Rijk of een provincie slechts in het uiterste geval gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om regelgeving van andere bestuursorganen buiten toepassing te laten. Met deze wijziging wordt in de wettekst inzichtelijk gemaakt dat het buiten toepassing laten van decentrale regelgeving slechts in uitzonderlijke gevallen toelaatbaar is. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat het bijdraagt aan de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid). Het dwingt gedeputeerden state respectievelijk de minister bij het besluit tot buiten toepassing laten te motiveren dat sprake is van dringende redenen.

- In de wettekst van artikel 5.51 lid 3 en lid 4 Ow zou kunnen worden opgenomen dat de schade aan de kwaliteit van de leefomgeving wordt gecompenseerd. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.

5.3.6 Experimenteerbepaling

Omschrijving experimenteerbepaling

De experimenteerbepaling (art. 23.3 Ow) maakt het mogelijk dat tijdelijk van bepalingen van de in de betreffende bepaling genoemde wetgeving kan worden afgeweken. De bepaling is bedoeld voor toekomstige ontwikkelingen, technieken en praktijken waarin de op dat moment bestaande regelgeving niet kan voorzien. De regeling bouwt voort op de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet (art. 2.4 Chw). Een voorbeeld van een experiment onder de Crisis- en herstelwet is het project Nieuwveense Landen (een woonwijk in de gemeente Meppel) waar een afwijking van het Bouwbesluit 2012 mogelijk is gemaakt om onder meer strengere isolatiewaarden voor te schrijven voor muren en daken.

Opmerking Raad van State

- De Raad van State constateert dat de experimenteerbepaling niet in overeenstemming is met de Aanwijzing voor de regelgeving. Het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, dient zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd (vgl. art. 10a en 10b Aanwijzing voor de regelgeving). Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten worden aangeduid en dat –

indien noodzakelijk – duidelijk wordt vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben – het bereiken en de instandhouding van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit – is niet concreet en nauwkeurig begrensd.

- De voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt worden vrijwel volledig bij AMvB bepaald. Het voorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. Voor afwijkingen van andere soorten voorschriften gelden geen maximumtermijnen.
- In de toelichting ten slotte wordt onvoldoende expliciet gemaakt hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt. De Afdeling is van oordeel dat hierdoor nauwelijks van een wettelijke begrenzing van experimenten gesproken kan worden.

De Afdeling adviseert de bevoegdheid tot het houden van experimenten nader te begrenzen en artikel 23.3 daartoe aan te passen.¹⁸⁴

Reactie regering

De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State over de begrenzing van de experimenteergrondslag.

- Op grond van artikel 23.3 lid 2 Ow wordt een experiment alleen aangewezen als dit, met het oog op duurzame ontwikkeling, beoogt bij te dragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gelet op het feit dat de experimenteerbepaling juist ziet op toekomstige ontwikkelingen wordt deze grondslag niet verder ingekaderd. In het wetsvoorstel is bepaald dat het doel van het experiment en de mogelijke afwijkingen van wettelijke voorschriften bij algemene maatregel van bestuur moeten worden uitgewerkt.¹⁸⁵
- Het wetsvoorstel bepaalt alleen dat wat betreft de afwijking van omgevingswaarden een maximumtermijn van tien jaar in acht dient te worden genomen. De Raad van State stelde vast dat voor andere voorschriften geen maximale afwijkingstermijn geldt. Het wetsvoorstel is op dit punt niet gewijzigd. De toelichting geeft aan dat als het om andere afwijkingen gaat dan afwijkingen van omgevingswaarden, de afwijkingstermijn langer of zelfs permanent kan zijn.¹⁸⁶

*Wijziging wetsvoorstel*¹⁸⁷

- Om de parlementaire betrokkenheid bij het experiment te verzekeren, is een voorhangprocedure voor de experimenteer-AMvB in de wet opgenomen (art. 23.5 lid 1 Ow)
- In de algemene maatregel van bestuur voor het experiment moet op grond van artikel 23.3 lid 1 Ow extra worden opgenomen wat de tijdsduur van het experiment is (onder c), van welke regels kan worden afgeweken (onder d) en welke afwijkingen zijn toegestaan (onder e). Ook moet in de algemene maatregel van bestuur worden aangegeven welke afwijkingen na het experiment toegestaan blijven, bijvoorbeeld met het oog op gerealiseerde activiteiten (onder h). Daarnaast wordt in het experiment opgenomen op welke wijze de monitoring en eva-

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 148-149.

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 150.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 609.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 150.

luatie zal plaatsvinden (onder i). Voorts is opgenomen dat een experiment door kan lopen als de uitkomsten van het experiment na evaluatie aanleiding geven tot het wijzigen van regelgeving. De duur van het experiment kan in dat geval met ten hoogste vijf jaar worden verlengd totdat de regelgeving is aangepast (lid 4).

Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling hierop aangepast.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

- De wettekst van artikel 23.3 lid 2 Ow luidt: Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover. Waarom wordt in de wettekst verwezen naar “de te volgen procedures of de besluitvorming daarover”?

Te verwachten effecten van de maatregel van de regering

- De maatregelen hebben naar verwachting een **redelijk sterk** effect. De procedurele waarborgen zijn aanzienlijk versterkt en dat vergroot de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

- Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling zou in het wetsvoorstel nader begrensd kunnen worden. Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling is ruim; voor bijna alle activiteiten kan immers worden beweerd dat deze bijdragen aan het nastreven van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Ook een nieuwe straat of de aanleg van een industrieterrein valt onder het ruime begrip.¹⁸⁸ De experimenteerbepaling uit de Ow bouwt voort op de experimenteergrondslag in artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. Het toepassingsbereik van deze bepaling uit de Crisis- en herstelwet is in vergelijking met het wetsvoorstel beter begrensd en meer ingekaderd. Onder de Crisis en herstelwet is vereist dat een experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en dat daarbij voldoende aannemelijk is dat de uitvoering ervan bijdraagt aan duurzaamheid en het bestrijden van de economische crisis. Opmerking verdient, dat de experimenteerbepaling uit de Chw van de Raad van State dezelfde kritiek ontving en het advies tot inkadering destijds door de regering evenmin werd overgenomen.¹⁸⁹ Met een nog nadere begrenzing van de experimenteergrondslag in het wetsvoorstel wordt de bepaling in overeenstemming gebracht met de vereisten uit art. 10a en 10b Aanwijzing voor de regelgeving. Het toepassingsbereik wordt beperkt en daarmee biedt de bepaling minder ruimte voor flexibiliteit.
- In de wettekst zou bepaald kunnen worden dat de evaluatie en monitoring van het experiment plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. De wettekst bevat geen inhoudelijke eisen aan evaluatie en monitoring van een experiment. De maatregel biedt een nadere materiële begrenzing van de experimenteerbepaling.

¹⁸⁸ Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 104.

¹⁸⁹ Zie hierover A.R. Klijnen & H.A.M. Stam, ‘Gebieds- en innovatie- experimenten in de Crisis- en herstelwet’, *TBR* 2010, p. 63.

- In de wettekst zou bepaalt kunnen worden dat het bevoegd gezag verplicht is om maatregelen te stellen indien uit de monitoring blijkt dat geen verbetering van de omgevingskwaliteit optreedt. Het te verwachten effect van deze maatregel is dat wordt gewaarborgd dat de leefomgevingskwaliteit er op vooruit gaat als gevolg van het besluit tot afwijking.
- In het wetsvoorstel zou ook ten aanzien van andere voorschriften dan omgevingswaarden bepaalt kunnen worden dat een maximum afwijkingstermijn voor een periode van tien jaar geldt.
- In antwoord op vragen zou de regering in een toelichting duidelijk kunnen maken (aan de hand van voorbeelden) waarom voor andere voorschriften dan omgevingswaarden geen maximum termijn gewenst is.
- In het wetsvoorstel zou in de wettekst en/of een nadere toelichting bij artikel 23.3 Ow duidelijk kunnen worden gemaakt dat de termijn waarbinnen van omgevingswaarden kan worden afgeweken is beperkt tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn.
- Experimenten worden aangewezen bij AMvB. Er is geen rechtsbescherming mogelijk tegen de aanwijzing bij AMvB gelet op art. 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen de aanwijzing van een experiment zou beroep kunnen worden opengesteld.

5.4 Analyse algemeen: opmerking D

Het advies van de Raad van State bestaat uit twee onderdelen. In het onderstaande be-
zien wij voor beide onderdelen ten eerste of tegemoet is gekomen aan de opmerking van
de Raad van State, ten tweede hoe sterk dat effect is en ten derde in hoeverre alternatie-
ven mogelijk zijn en met welke effecten dat gepaard gaat.

Onderdeel I

In de eerste plaats adviseert de Raad van State om nader te bezien of de in het wetsvoor-
stel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften
noodzakelijk zijn. De regering stelt dat in navolging van het advies van de Raad van
State nader is bezien of alle geboden mogelijkheden tot afwijken van algemeen verbind-
dende voorschriften noodzakelijk zijn. Uit het nader rapport of de toelichting blijkt ech-
ter niet dat, en zo ja, hoe de regering heeft beoordeeld of alle geboden mogelijkheden
tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De reactie van
de regering heeft ten aanzien van dit onderdeel niet tot een wijziging van het wetsvoor-
stel geleid. Opmerking verdient, dat de regering naar aanleiding van de opmerking van
het Planbureau voor de leefomgeving over de risico's van stapeling van flexibiliserings-
instrumenten de regeling van ontwikkelingsgebieden (art. 4.17 en 4.18 Toetsversie Om-
gevingswet) geen plaats heeft gegeven in het wetsvoorstel. Dat betreft echter een wijzi-
ging ten opzichte van de Toetsversie Omgevingswet en niet van het conceptvoorstel dat
de Raad van State heeft beoordeeld.¹⁹⁰

De regering komt ten aanzien van Onderdeel I van het advies niet tegemoet aan de op-
merking van de Raad van State.

¹⁹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 366-367.

Onderdeel II

In de tweede plaats adviseert de Raad van State om in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen die de zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garandeert. Naar aanleiding van deze opmerking heeft de regering diverse procedurele en materiële waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting. In paragraaf 5.3 zijn deze wijzigingen uitgewerkt voor de volgende instrumenten: 1. maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, 2. gelijkwaardigheid, 3. Omgevingswaarden, 4. programmatische aanpak, 5. projectbesluit en 6. experimenteerbepaling.

Uit de analyse in paragraaf 5.3 blijkt dat de regering ten aanzien van Onderdeel II van het advies gedeeltelijk tegemoet komt aan de opmerkingen van de Raad van State. De regering komt niet (geheel) tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State met betrekking tot:

- Het bieden van inzicht in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden (inclusief afwijkingsmogelijkheid) gestalte krijgt.
- Het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken bij een programmatische aanpak.
- Het begrenzen van de experimenteerbepaling.

Nu de regering niet tegemoet komt aan Onderdeel I van het advies en gedeeltelijk aan Onderdeel II van het advies komt de regering naar ons oordeel gedeeltelijk tegemoet aan opmerking D van de Raad van State.

Is het te verwachten effect dat de risico's waar de Raad van State op wijst kleiner worden? En wat zijn de verwachten effecten in het licht van de doelstelling (art. 1.3 Ow) 'ruimte voor ontwikkeling' en 'waarborgen voor kwaliteit fysieke leefomgeving'?

Onderdeel I

Uit de reactie van de regering blijkt niet hoe aan dit onderdeel van het advies van de Raad van State is tegemoet gekomen. Nu de regering op dit punt geen maatregelen heeft genomen, zijn er ook geen te verwachten effecten (sterk/zwak).

Onderdeel II

In het algemeen kan geconstateerd worden dat met de wijzigingen in het wetsvoorstel en de toelichting de risico's die zijn gelegen in de instrumenten waarmee de overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken, zijn verkleind. De te verwachten effecten van de maatregelen die de regering heeft genomen, beoordelen wij als **redelijk sterk**. In vergelijking met het conceptvoorstel biedt het wetsvoorstel meer materiële en procedurele waarborgen.

Welke alternatieven of aanvullende maatregelen zijn er op wat de regering ten aanzien van de opmerking van de Raad van State voorstelt?

Onderdeel I

De regering heeft geen maatregelen voorgesteld ten aanzien van dit onderdeel van het advies. Nu uit de reactie van de regering niet blijkt hoe aan dit onderdeel van het advies van de Raad van State is tegemoet gekomen, kan deelvraag 3 niet beantwoord worden.

Overigens merken wij op dat de regering bij het beoordelen van de noodzakelijkheid van de verschillende instrumenten (waaronder door ons begrepen ook het ver-

breiden van op deelterreinen bekende instrumenten uit het huidige omgevingsrecht (maatwerkvoorschriften en maatwerkregels, omgevingswaarden, gelijkwaardigheid, experimenteerbepaling) waarmee de overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken bijvoorbeeld een reeks concrete voorbeelden zou kunnen geven van flexibiliteit en maatwerk die naar huidig recht met de huidige instrumenten niet mogelijk zijn, maar met de introductie van het nieuwe stelsel wel tot de mogelijkheden gaan behoren.¹⁹¹ Het te verwachten effect is sterk omdat daarmee inzichtelijk wordt wat de toegevoegde waarde is van flexibiliseringsinstrumenten in vergelijking met het huidige systeem.

Onderdeel II

Naar onze bevindingen zijn er verschillende alternatieven of aanvullende maatregelen op wat de regering voorstelt mogelijk waarmee een sterker effect te verwachten is. Kort gezegd, meer materiële en procedurele begrenzingsinstrumenten, derhalve meer rechtszekerheid en minder risico's gepaard gaande met flexibiliteit. Het betreft alternatieve of aanvullende maatregelen met betrekking tot de volgende instrumenten:

- Maatwerkvoorschriften
- Gelijkwaardigheid
- Omgevingswaarden
- Programmatische aanpak
- Experimenteerbepaling

¹⁹¹ Vgl. A.G.A. Nijmeijer, 'Toetsversie Omgevingswet (3). Omgevingswaarden. Spitsvondige vondst voor flexibiliteit en maatwerk?', *TBR* 2013/107.

6 Opmerking E: belangrijke voorschriften rechtsbescherming en handhaving ontbreken

Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

6.1 Inleiding

De analyse van opmerking E start met een beschrijving van de opmerking van de Raad van State en de reactie van de regering daarop (par. 6.2). Hierna volgt een beoordeling van vier onderdelen waarover de Raad van State specifiek opmerkingen heeft gemaakt. (par. 6.3). Het betreft:

1. Beroep tegen het omgevingsplan
2. Bestuurlijke boete
3. Bevoegdheid tot het binnentreden
4. Bibob

Tot slot volgt een algemene beoordeling van opmerking E waarbij wij antwoord geven op de drie deelvragen uit het onderzoek (par. 6.4). De meest relevante wetteksten zijn opgenomen in Bijlage 1 bij dit rapport.

6.2 Opmerking Raad van State en reactie regering

Opmerking Raad van State

De Raad van State constateert dat het oogmerk dat het voorgestelde wettelijk stelsel een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming zal bieden aan het huidige, niet overal wordt gerealiseerd. Belangrijke voorschriften inzake handhaving zullen pas in uitvoeringsregelingen worden opgenomen.

De Raad van State adviseert allereerst om in het voorstel meer materiële normen en toetsingskaders op te nemen, waaronder de EU-beginselen die richting geven aan nationaal beleid en regelgeving, alsmede de toetsingskaders op basis waarvan nadere materiële normen worden gesteld of vergunningaanvragen worden getoetst. Ten tweede zouden waar mogelijk materiële normen en de voorschriften ter zake van handhaving en rechtsbescherming daarin moeten worden vastgelegd.¹⁹²

Het als eerste genoemde punt van de opname van meer materiële normen en toetsingskaders is besproken onder opmerking A. Hier staan verder de opmerkingen over materiële normen en de voorschriften ter zake van rechtsbescherming en handha-

¹⁹² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 3.

ving centraal. De Raad van State adviseert meer voorschriften op te nemen over de rechtsbescherming en de handhaving.¹⁹³

Reactie regering

De regering heeft de opmerking van de Raad van State ten aanzien van onduidelijke bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen het omgevingsplan overgenomen. De regering heeft in het wetsvoorstel bestuursrechtelijke rechtsbescherming opengesteld tegen alle onderdelen van het omgevingsplan, en niet slechts tegen de locatieontwikkelingsregels daaruit. De reactie van de regering op de drie onderwerpen van bestuursrechtelijke handhaving komt hieronder aan bod.

6.3 Analyse afzonderlijke onderdelen

In deze paragraaf beoordelen wij, voor de vier aspecten van rechtsbescherming en handhaving waarover de Raad van State specifieke opmerkingen heeft gemaakt, of de regering wijzigingen heeft doorgevoerd naar aanleiding van de in de vorige paragraaf beschreven algemene opmerking van de Raad van State. Achtereenvolgens komen aan de orde:

1. Beroep tegen omgevingsplan
2. Bestuurlijke boete
3. Bevoegdheid tot het binnentreden
4. Bibob

Voor elk van deze aspecten beoordelen wij afzonderlijk:

- in hoeverre de regering tegemoet is gekomen aan het advies van de Raad van State;
- eventuele vragen of opmerkingen daarbij;
- de te verwachten effecten van de aanpassingen van de regering (sterk/zwak);
- en mogelijke alternatieven en de te verwachten effecten daarvan (sterk/zwak).

6.3.1 Beroep tegen omgevingsplan

Opmerking Raad van State

De afbakening van het beroep tegen het omgevingsplan is onduidelijk. Tegen de vaststelling van een omgevingsplan kan beroep worden ingesteld, maar dat beroep kan zich uitsluitend richten tegen de daarin opgenomen locatieontwikkelingsregels. De begripsbepaling daarvan laat ruimte voor uiteenlopende interpretaties, terwijl een duidelijke afbakening van het begrip vereist is met het oog op het beroep daartegen. Een eerder gedaan voorstel om bij AMvB onderdelen van een omgevingsplan als vindplaats van locatieontwikkelingsregels aan te wijzen, kent als nadeel dat daaruit een beperking van het beroepsrecht voortvloeit. Beslissingen over het beroepsrecht dienen bij wet genomen te worden. De Raad van State adviseert het recht op beroep tegen het omgevingsplan bij

¹⁹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 34.

wet te regelen en suggereert om een opsomming in een bijlage van de wet op te nemen, of om beroep tegen het gehele omgevingsplan open te stellen.¹⁹⁴

Reactie regering

Ten aanzien van de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen het omgevingsplan heeft de regering het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels als criterium voor appellabiliteit losgelaten. De regering heeft de suggestie van de Raad van State gevolgd, om beroep tegen alle regels in het omgevingsplan open te stellen.¹⁹⁵

Wijziging wetsvoorstel

- Tegen alle soorten regels van het omgevingsplan staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, niet alleen tegen de locatieontwikkelingsregels maar ook tegen de algemeen verbindende voorschriften die daarin zijn opgenomen. Dat volgt uit artikel 16.28 lid 2 Ow. Dat artikel heft de werking van artikel 3:1 lid 1, aanhef en onder b Awb op. Die bepaling sloot (onder meer) de toepassing van afdeling 3.4 Awb uit voor besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Wat zijn de consequentie van het gegeven dat tegen alle soorten regels van het omgevingsplan bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat?

Te verwachten effecten van de maatregelen van de regering

Ten aanzien van de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan is het effect van de getroffen maatregel **sterk**. De maatregel volgt precies één van de suggesties van de Raad van State. Het door de Raad van Stateesignaleerde risico van onduidelijk rechtskarakter van regels binnen het omgevingsplan en daarmee samenhangende onduidelijkheid over de appellabiliteit van afzonderlijke regels is verholpen. Meer concreet is het onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en andere regels als criterium voor appellabiliteit vervallen, waardoor beroep bij de bestuursrechter openstaat tegen alle regels in het omgevingsplan. Niet meer hoeft binnen omgevingsplannen onderzocht te worden, welk rechtskarakter afzonderlijke regels hebben, met evidente risico's op foutieve keuzes en onnodige (of juist gemiste) procedures.

De keuze van de regering om tegen alle regels van het omgevingsplan beroep bij de bestuursrechter open te stellen, wijkt af van de hoofdregel van artikel 8:3 Awb. Voor die afwijking is gekozen omdat de afbakening tussen de functie- en locatiespecifieke regels en andere regels volgens de regering niet zo scherp kan worden omschreven dat het begrip «functie- en locatiespecifieke regels» zich leent om als grens te gebruiken voor appellabiliteit. Bovendien zou een dergelijke grens er toe kunnen leiden, dat de appellabiliteit afhankelijk wordt van keuzen bij de omschrijving van de regels. Dat standpunt wordt gedeeld in de literatuur.¹⁹⁶

¹⁹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 136.

¹⁹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 141-142.

¹⁹⁶ B.J. Schueler in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht (2012), p. 154.

Ondanks de uiteindelijk door de regering verkozen appellabiliteit van het gehele plan, blijft staan dat dat plan deels algemeen verbindende voorschriften bevat en dat artikel 8:3 Awb normaliter beroep tegen algemeen verbindende voorschriften uitsluit.

Een *eerste* bijeffect van het huidige voornemen van de regering is, dat de plaats waarin een algemeen verbindend voorschrift is opgenomen, bepalend gaat worden voor de vraag naar appellabiliteit, in plaats van het rechtskarakter. Dat zou ertoe kunnen leiden dat zoveel mogelijk gepoogd wordt, om algemeen verbindende voorschriften juist buiten het omgevingsplan te houden, ook wanneer zij meer of minder raakvlak met de fysieke leefomgeving heeft.

Een *tweede* bijeffect is dat algemeen verbindende voorschriften in afwijking van artikel 8:3 Awb appellabel worden, zonder dat aan die keuze een brede procesrechtelijke afweging is voorafgegaan. De afweging die de regering heeft gemaakt, heeft louter en alleen betrekking op de verhouding tussen algemeen verbindende voorschriften en locatieontwikkelingsregels binnen de figuur van de omgevingsvergunning uit de Omgevingswet. In de overwegingen is kennelijk niet betrokken, of die combinatie van regels in één figuur de meest wenselijke is. De combinatie van regels binnen één figuur heeft vooropgestaan, en daarvoor is de uitsluiting van het beroepsrecht van artikel 8:3 Awb geweken. Bijeffect is aldus een inbreuk op de uitsluiting van het beroepsrecht tegen algemeen verbindende voorschriften, terwijl die uitsluiting vóór en na de inwerkingtreding van de Awb één van de kernpunten van de rechtsmachtverdeling tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter is en dus een kernpunt uit het algemene bestuurs(proces)recht is. Die verdeling wordt voor één onderdeel uit een bijzonder rechtsgebied gewijzigd, doch zonder rekenschap van mogelijke effecten buiten dat rechtsgebied.

Een *derde* bijeffect is dat de appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften niet lijkt af te doen aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing.¹⁹⁷ Appellabiliteit garandeert dus geen volledige rechtszekerheid na ommekomst van bestuursrechtelijke termijnen en procedures. Verder kan niet uitgesloten worden dat enige onduidelijkheid omtrent de formele rechtskracht van (onderdelen van) het omgevingsplan kan ontstaan. Enige onduidelijkheid omtrent de ruimte voor toetsing door de burgerlijke rechter bestaat thans reeds voor de bestemmingsplannen.¹⁹⁸ De toelichting laat zich niet uit over de vraag, in welke mate nog plaats zou zijn voor de normale rechtsmacht van de burgerlijke rechter ten aanzien van algemeen verbindende voorschriften, wanneer deze al vatbaar waren voor beroep bij de bestuursrechter. Wellicht dient dan alsnog bij de burgerlijke rechter zo nodig onderscheid gemaakt te worden tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Een bijeffect van de samenvoeging van diverse soorten regels in één appellabel plan kan zijn dat vervolgvragen van exceptieve toetsing en/of formele rechtskracht opkomen.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Bij de rechtsbescherming tegen het omgevingsplan waren behalve de thans gekozen variant dat alle onderdelen van het omgevingsplan appellabel zijn, drie andere varianten denkbaar: allereerst de variant dat de opsteller van het plan mede bepaalt welke regels appellabel zijn en de variant die met het huidige recht overeenstemt, te weten appellabi-

¹⁹⁷ Zie over dit onderwerp *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 299, p. 302. Zie uit de jurisprudentie onder meer ABRvS 16 januari 2001, *AB* 2001, 193 m.nt. A.A.J. de Gier en ABRvS 16 november 2005, *AB* 2006, 138 m.nt. A.A.J. de Gier.

¹⁹⁸ Hof Arnhem 26 juni 2001, *NJK* 2001, 45.

liteit van locatieontwikkelingsregels, maar niet van algemeen verbindende voorschriften in het plan. Daarnaast was nog een buiten het omgevingsplan gelegen variant denkbaar, te weten handhaving van de beheersverordening op basis van artikel 3.38 Wro. Wij bespreken hieronder de drie alternatieven.

Keuze appellabiliteit

De regering heeft verder een variant beschouwd, waarbij over appellabiliteit niets aanvullends op de Awb zou worden geregeld en de vraag of van regels afgeweken kan worden geheel zou worden overgelaten aan de gemeente, die per onderwerp zelf zou kiezen of afwijken door middel van een omgevingsvergunning mogelijk is. Volgens de regering levert dat onder meer onduidelijkheid op over het al dan niet appellabel zijn van specifieke regels.¹⁹⁹ Een bijeffect van deze alternatieve maatregel is dat het leidt tot rechtsonzekerheid over de vraag of een onderdeel van het omgevingsplan al dan niet appellabel is. Dat gaat ten koste van de inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de mogelijkheid van rechtsbescherming. Dat deze effecten zich kunnen voordoen, blijkt uit de moeizame historie met de figuren van de planologische kernbeslissing (pkb) en de daarin op te nemen “concrete beleidsbeslissingen”. Geregeld werd geprocedeerd over de vraag of onderdelen van een pkb nu wel of niet zo’n concrete beleidsbeslissing vormden en dus wel of niet appellabel waren. De Afdeling bestuursrechtspraak volgde de eigen aanduidingen uit de pkb’s niet en toetste zelf aan de hand van drie te onderscheiden aspecten of de betreffende onderdelen een voldoende mate van concreetheid bezaten.²⁰⁰ Dat leverde soms afwijkingen van de kwalificatie van de opsteller van de pkb zelf op. Zo kon de opsteller appellanten op het verkeerde been zetten, door onderdelen van de pkb aan te wijzen als concrete beleidsbeslissingen, terwijl zij dat vervolgens bij de Afdeling niet bleken te zijn.²⁰¹ Dergelijke situaties zijn naar onze indruk onwenselijk en worden bevorderd, wanneer een eigen ruimte aan een opsteller van een stuk wordt gelaten, om (ogenschijnlijk) het rechtskarakter en daarmee de appellabiliteit daarvan te bepalen. Deze variant zou een zwak effect hebben gehad.

Onderscheid in soorten regels

In het conceptvoorstel was beoogd om slechts de toedeling van functies en de met het oog daarop gestelde regels appellabel te doen zijn. Voor het overige zou het voorstel zwijgen en aldus de rechtsmachtbepalingen van de Awb volgen. Algemeen verbindende voorschriften zouden dan niet appellabel zijn, gezien het bepaalde in artikel 8:3 Awb. Het systeem zou dan in grote lijnen moeten overeenstemmen met de huidige appellabiliteitsregels: bestemmingsplannen op alle onderdelen appellabel en algemeen verbindende voorschriften op geen onderdeel appellabel.

In de literatuur is aangegeven dat zich (ook) dan een probleem van onduidelijkheid van status van afzonderlijke bepalingen zou kunnen voordoen. Ten eerste zouden sommige bepalingen van verordeningen kunnen worden beschouwd als locatieontwikkelingsregels.²⁰² Ten tweede zouden sommige bepalingen van bestemmingsplannen ook wel beschouwd kunnen worden als algemene regels, die niet zien op de ontwikkeling

¹⁹⁹ *Kamerstukken II*, 33 962, nr. 3, p. 91.

²⁰⁰ Vgl. onder meer ABRvS 31 januari 1997, *AB* 1997, 210 m.nt. P.J.J. van Buuren.

²⁰¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 augustus 2001, *AB* 2002, 11 m.nt. A.A.J. de Gier.

²⁰² Ch.W. Backes, ‘Het voorstel voor een Omgevingswet – goed voor natuur en milieu?’, *TO* 2013, p. 108.

van een locatie. De vraag zou dan rijzen, of dergelijke regels appellabel zouden zijn.²⁰³ Zou de regering hebben vastgehouden aan het onderscheid in regels uit het conceptvoorstel, dan zou dat een zwak effect hebben gehad.

Beheersverordening

Naast het bestemmingsplan kent de Wro thans de beheersverordening. Dit instrument kan het bestemmingsplan vervangen in gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. De beheersverordening regelt het beheer van het bestaande gebruik van deze gebieden. De beheersverordening kent geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming; het is een verordening in de klassieke betekenis met algemeen verbindende voorschriften.

Tonnaer stelt voor om in de Omgevingswet een vergelijkbare regeling van de beheersverordening op te nemen. De beheersverordening zou dan als onderdeel kunnen dienen van de omgevingsverordening voor die gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen zijn voorzien. Naar zijn idee kan de bestuurlijke en ambtelijke aandacht zich concentreren op de overige gebieden. Voor de rechtsbescherming tegen de beheersverordening staat dan geen bestuursrechtelijke weg open.²⁰⁴

Het voorstel van Tonnaer leidt tot inzet van bestuursrechtelijke rechtsbescherming waar die het meest nodig is, en voorkomt dat bestuursrechtelijk geprocedeerd wordt over bepalingen uit omgevingsplannen die weinig aan een bestaande regeling wijzigen. Desalniettemin zien wij ook nadelen aan de suggestie van Tonnaer. Zij leidt wederom tot een tweedeling van regels binnen het omgevingsplan, met effecten voor de rechtsbescherming. Dat zou niet ernstig zijn, wanneer objectieve en heldere criteria voor een eenduidige afgrenzing tussen de twee soorten regels zouden kunnen zorgen. Dat lijkt niet het geval te zijn. Ook thans kunnen al discussies gevoerd worden over de vraag, of een beheersverordening in een bepaalde situatie het juiste instrument is. Dat is bijvoorbeeld het geval, wanneer met de beheersverordening toch in meer of mindere mate keuzes voor de ontwikkeling van een gebied worden gemaakt.²⁰⁵ Het valt niet uit te sluiten dat het gebruik van de figuur van de beheersverordening in de praktijk mede verleidelijk is, om juist de bestuursrechtelijke rechtsbescherming uit te sluiten. Het lijkt ons niet wenselijk als via de figuur van de beheersverordening als onderdeel van een omgevingsplan, aan de opsteller van het plan ruimte zou worden geboden om onderdelen van het omgevingsplan aan te wijzen, waartegen (naar zijn idee) geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Wij zijn dan ook van mening dat het volgen van de goed te volgen suggestie van Tonnaer een zwak effect zou hebben gehad.

6.3.2 Bestuurlijke boete

Opmerking Raad van State

Een uitgangspunt is dat voorschriften inzake sancties van bestuursrechtelijke en civielrechtelijke aard behoren tot de hoofdelementen van de wet. Een opsomming van voor-

²⁰³ Vgl. W.J. Bosma, 'Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning: de voor de praktijk belangrijkste ruimtelijke instrumenten van de Omgevingswet', *TO* 2013, p. 50.

²⁰⁴ F.P.C.L. Tonnaer, 'Omgevingswet: gemiste of benutte kansen?', *TO* 2012, p. 43.

²⁰⁵ De Afdeling aanvaardt ook dan de rechtmatigheid van de betreffende verordening: ABRvS 21 mei 2014, *AB* 2014, 225 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

schriften waar in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient in de wet worden opgenomen, al dan niet in een bijlage.²⁰⁶

Reactie regering

De regering heeft de bepalingen omtrent de bestuurlijke boete uit het voorstel gelicht, om het onderwerp deel te laten uitmaken van een breder universitair onderzoek naar de punitieve (bestuurs- en strafrechtelijke) handhaving van de Omgevingswet. In afwachting van de uitkomsten daarvan is de tekst van artikel 18.10 Ow (bestuurlijke boete) komen te vervallen en is de tekst van de memorie van toelichting aangepast. Via de Invoeringswet Omgevingswet kan op basis van dit onderzoek de voor de bestuurlijke boete gereserveerde paragraaf worden ingevuld.²⁰⁷

Nu het onderzoek nog gaande is, laat de regering zich niet uit over de door de Raad van State geadviseerde wettelijke opsomming van de door de bestuurlijke boete te handhaven voorschriften. Wel merkt de regering op dat bezien zal worden of het mogelijk is om op wetsniveau tot een heldere en werkbare afbakening te komen van de inzet van strafrechtelijke handhaving en van bestuursrechtelijke punitieve handhaving.²⁰⁸ Daarin is echter geen toezegging te lezen, dat in de wet zelf de voorschriften opgenomen gaan worden waarvoor – bij overtreding – een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De regering heeft de opmerking van de Raad van State derhalve niet overgenomen, doch evenmin geheel of gedeeltelijk afgewezen.²⁰⁹

Wijziging wetsvoorstel

- De aanwijzing bij AMvB van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is vervallen. Paragraaf 18.1.4 is gereserveerd voor een regeling inzake de bestuurlijke boete.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Wat zijn de consequenties van het feit dat op dit moment wordt afgezien van een regeling van de bestuurlijke boete in de Omgevingswet?

Te verwachten effecten van de maatregelen

Ten aanzien van de bestuurlijke boete kan nog geen effect worden bepaald, omdat het onderwerp heeft geleid tot breder onderzoek naar de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van de Omgevingswet. Op basis van de uitkomsten daarvan zal nader aandacht aan het onderwerp besteed worden. Het effect van de getroffen maatregel is derhalve deels sterk, in die zin dat het eerdere voornemen tot aanwijzing van de beboetbare overtredingen bij AMvB niet gevolgd is. Het effect is deels zwak in die zin, dat de regering de Raad van State niet inhoudelijk heeft gevolgd. De opmerking van de Raad van State moet dus nog tot een inhoudelijke reactie leiden wanneer het hoofdstuk over handhaving verder ingevuld worden en de boetebepalingen wederom aan de orde komen. Thans kan dus niet worden vastgesteld welk uiteindelijk effect de maatregel van de regering gaat hebben.

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 129-130.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 133.

²⁰⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 243-244, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 383-385.

²⁰⁹ Zie ook *Kamerstukken II* 2014/2015, 33 962, nr. 12, p. 265.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

De regering heeft afgezien van een regeling van de bestuurlijke boete op dit moment. Het spreekt voor zich, dat de twee alternatieven thans zouden zijn om (1) volledig af te zien van enige regeling in de Omgevingswet of (2) wel een regeling te treffen.

Reservering van een paragraaf in afwachting van onderzoek doet vermoeden dat de bestuurlijke boete op enigerlei wijze wel in de Omgevingswet zal terecht komen. Dat zou opgevat kunnen worden als een uitdrukkelijk afstand nemen van de recent ingevoerde bestuurlijke strafbeschikking, aldus Stové en Biezeveld.²¹⁰ Zij achten dat opmerkelijk en breken een lans voor de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid voor het gehele terrein van het omgevingsrecht. Naar hun mening kan de bestuurlijke strafbeschikking tegemoetkomen aan de wens van de regering om in het kader van de stelselherziening omgevingsrecht te komen tot een eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. Naar hun mening zou een keuze voor de bestuurlijke boete niet bijdragen aan de door de regering gewenste eenduidige, overzichtelijke en efficiënte opzet en inrichting van de punitieve handhaving. De keuze voor de bestuurlijke boete is bovendien in de toelichting niet onderbouwd, aldus Stové en Biezeveld.²¹¹

In lijn met de opmerkingen van Stové en Biezeveld acht Michiels het vreemd dat niet eerst is afgewogen of niet kan worden volstaan met de strafbeschikking, zeker als het om relatief lage bedragen zou gaan. De figuur van de strafbeschikking is volgens Michiels toch niet voor niets ingevoerd en de samenwerking van de regionale diensten met politie en OM zou er wél bij kunnen varen. Mocht de wetgever uiteindelijk alleen of mede voor de bestuurlijke boete kiezen en ook hoge boeten mogelijk willen maken, dan zou hij de boetemaxima voor onderscheiden (categorieën) beboetbare feiten in de wet zelf moeten opnemen en niet, zoals in de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel, bij AMvB mogelijk moeten maken, aldus Michiels.²¹²

Wij kunnen nog geen uitspraak doen over sterke of zwakke effecten van alternatieven of aanvullende maatregelen, omdat de regering het onderwerp in het geheel heeft ‘geparkeerd’ in afwachting van de uitkomsten van onderzoek.

6.3.3 Binnentreden

Opmerking Raad van State

De Raad van State adviseerde om de toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden op hoofdlijnen door de wet te doen normeren, onder verwijzing naar jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep.²¹³ Normering van de bevoegdheid op het niveau van een aanwijzingsbesluit achtte de Raad van State onvoldoende bescherming van het huisrecht, omdat de bevoegdheid voor het bestuursorgaan dat aanwijst, ongeclausuleerd is en de mogelijkheid openlaat dat geen enkele normering in het aanwijzingsbesluit wordt opgenomen.

²¹⁰ M.C. Stové & G.A. Biezeveld, ‘Handhaving in de nieuwe Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 101.

²¹¹ M.C. Stové & G.A. Biezeveld, ‘Handhaving in de nieuwe Omgevingswet’, *TvO* 2014, p. 102.

²¹² F.C.M.A. Michiels, ‘Handhaving in de Omgevingswet’, *TBR* 2014/168, punt 2.3.

²¹³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 130-131.

Reactie regering

De regering antwoordt dat in de huidige regeling in de Awb de bevoegdheid uitdrukkelijk niet wordt verleend, en in de Wabo wel. Met betrekking tot de regeling in de Wabo valt op dat de verlening van de bevoegdheid voor de ene wet generiek wordt verleend (bijvoorbeeld de Monumentenwet 1988 en de Wro) en voor andere wetten (bijvoorbeeld de Wet milieubeheer) die verlening heel specifiek wordt geformuleerd. Voor de Omgevingswet zou een aanwijzing bij wet of AMvB via een opsomming van artikelen uit de Omgevingswet echter te grofmazig en te ongenueanceerd zijn.²¹⁴ De regering stelt verder dat de Algemene wet op het binnentreden en de Algemene wet bestuursrecht kaders geven en dat het gebruik van de bevoegdheid in de jurisprudentie streng wordt getoetst.

De regering acht de binnentredingsbevoegdheid op wetsniveau voldoende genormeerd door de redelijkerwijs-formules in die twee – in de toelichting en ook door de Raad van State genoemde – algemene wetten: de Algemene wet op het binnentreden en de Awb. In die algemene redelijkerwijs-formules zijn de vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit verdisconteerd. Dat geldt uiteraard ook voor het omgevingsrecht. De regering ziet ook in de door de Raad van State genoemde jurisprudentie geen aanleiding in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen op te nemen bovenop de in beide algemene wetten gestelde toepassingscriteria.²¹⁵ Toch is dat in artikel 18.7 Ow beperkt gebeurd, door de bevoegdheid slechts te doen toekennen voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

Wijziging wetsvoorstel

- De aanwijzing van de toezichthouders met een bevoegdheid tot binnentreden is niet beperkt tot bepaalde gevallen. Wel is aan de regeling toegevoegd dat de bevoegdheid tot binnentreden in een besluit tot aanwijzing alleen wordt toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen (artikel 18.7 lid 2).

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Kan de aanwijzing van toezichthouders uit de Wabo als inspiratiebron voor de Omgevingswet dienen?

Te verwachten effecten van de maatregelen

Voor de bevoegdheid tot binnentreden is relatief weinig effect te signaleren, omdat er slechts ten dele maatregelen zijn getroffen naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State. De door de regering getroffen maatregel is een toelichting van de eerder gemaakte keuze, een toevoeging van de norm dat de bevoegdheid in een besluit tot aanwijzing alleen wordt toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen, maar geen beperking van de bevoegdheid tot overtredingen van specifiek genoemde (en dus gelimiteerde) voorschriften. Het effect van de maatregel is dan ook **redelijk zwak**.

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 585.

²¹⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 134.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

De regering heeft de opmerking van de Raad van State over de bevoegdheid tot binnentreden in beperkte mate overgenomen. De Raad van State merkte op dat de gevallen waarvoor de bevoegdheid wordt verleend, in de wet moeten worden opgenomen. De regering heeft daarvan afgezien, maar in het voorstel wel aanvullend opgenomen dat de bevoegdheid in een besluit tot aanwijzing alleen wordt toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen. Daarmee is wel een (met de jurisprudentie in de pas lopende) normering geformuleerd, maar is niet de door de Raad van State bedoelde aanwijzing van concrete voorschriften gerealiseerd.

In overeenstemming met de opmerking van de Raad van State is in de literatuur bepleit om juist wel te bepalen welke overtredingen kunnen leiden tot oproeping van de bevoegdheid tot binnentreden. Dat is ook in overeenstemming met de Wabo en daaraan voorafgaand de Wm en de Woningwet, waarin de wet aangaf in welke gevallen binnentreden was toegestaan.

In de literatuur is geconstateerd dat in het voorstel het bestuursorgaan dat toezichthouders aanwijst, zelf uitmaakt of een door hem aangewezen toezichthouder mag binnentreden. Dat levert geen garantie dat organen prudent met de aanwijzing zullen omgaan. Bovendien wordt getwijfeld aan de juistheid van de opmerking van de regering, dat het gebruik van de bevoegdheid streng zou worden getoetst. Michiels wijst erop dat in het bestuursrecht juist nog volop in ontwikkeling is welke gevolgen de schending van regels inzake het binnentreden moet hebben, waarbij bedacht moet worden dat de ene schending de andere niet is.²¹⁶

Als alternatief had derhalve de weg van de Wabo gevolgd kunnen worden met concrete aanwijzing van gevallen waarin de bevoegdheid benut kan worden. Daarbij had gezien kunnen worden of de aanwijzing dan ook beperkt moet worden tot de gevallen die thans in de Wabo aangewezen zijn, of dat de bevoegdheid toch ruimer zou moeten worden toegekend, omdat de Omgevingswet een breder bereik heeft.

De literatuur loopt dus in de pas met de opmerking van de Raad van State. Het verwachte effect daarvan is uiteraard, dat alsnog secuur moet worden bezien voor welke gevallen een aanwijzing (in de wet) geraden is. Het lijkt ons op voorhand niet waarschijnlijk, dat zo'n onderzoek onhaalbaar is. De opmerking van de regering, dat een generieke aanwijzing onder de Omgevingswet "te ongenueanceerd" zou zijn, valt in ieder geval zonder nadere toelichting (die ontbreekt) naar ons idee niet goed te begrijpen.

6.3.4 Bibob

Opmerking Raad van State

De weigerings- en intrekingsgronden op Bibob-gronden worden uitgebreid en de reikwijdte van de regeling kan worden bepaald bij AMvB, omdat de relevante activiteiten voortaan worden aangewezen bij AMvB en de delegatiegrondslag daarvoor ruim is geformuleerd. De Raad van State heeft zowel bezwaar tegen de aanwijzing bij AMvB als tegen de ruime bevoegdheid tot aanwijzing van activiteiten. De aan te wijzen activiteiten kunnen beperkt blijven tot bouw- en milieuactiviteiten, maar zij kunnen ook een lo-

²¹⁶ Zie voor het bovenstaande en nader F.C.M.A. Michiels, 'Handhaving in de Omgevingswet', *TBR* 2014/168, punt 2.2. Zie ook F.C.M.A. Michiels, 'Handhaving van het nieuwe omgevingsrecht', in: Ch.W. Backes e.a., *Naar een nieuw omgevingsrecht*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht (2012), p. 135.

catieontwikkelingsactiviteit of een ontgrondingsactiviteit betreffen. Wegens de ingrijpendheid van een Bibob-onderzoek en de consequenties van een weigering dan wel intrekking van een omgevingsvergunning, acht de Raad van State aanwijzing van activiteiten bij wet aangewezen. De Raad van State adviseert daarom – net zoals nu is geregeld – de aanwijzing van activiteiten in de wet op te nemen.²¹⁷

Reactie regering

Overeenkomstig het advies van de Raad van State heeft de regering de bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden uitdrukkelijk beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Voor deze laatste activiteit wordt overigens nog wel uitgegaan van aanwijzing bij AMvB van gevallen waarin de hiervoor genoemde bevoegdheid kan worden gebruikt. De achtergrond daarvan is dat als gevolg van onder andere het loslaten van het inrichtingenbegrip meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit zullen vallen dan de milieubelastende activiteiten waarop onder huidig recht de Bibob-gronden van toepassing zijn. Gelet op het uitgangspunt van het wetsvoorstel om het huidig recht op dit punt beleidsneutraal om te zetten, kunnen daarom de Bibob-gronden niet onverkort op iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar moet er een grondslag zijn om hierin te kunnen differentiëren, aldus de regering.²¹⁸ De intrekking van een omgevingsvergunning is echter (nog) niet aangepast conform het advies van de Raad van State.

Wijziging wetsvoorstel

- In artikel 5.30 Ow is de bevoegdheid tot weigeren van een omgevingsvergunning vanwege Bibob beperkt tot de omgevingsvergunningen voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit.

Vragen naar aanleiding wijziging wetsvoorstel

Heeft de regering er bewust voor gekozen het wetsvoorstel niet aan te passen op het punt van de intrekking van een omgevingsvergunning?

Te verwachten effecten van de maatregelen

De regering heeft de opmerking van de Raad van State gedeeltelijk overgenomen, en wel bij de weigering van de omgevingsvergunning op Bibob-gronden. Opmerkelijk genoeg, lijkt de instemmende reactie van de regering in de toelichting op de opmerking van de Raad van State wel mede betrekking te hebben op de intrekking van een omgevingsvergunning, maar heeft dat niet geleid tot een daarmee overeenstemmende aanpassing van het wetsvoorstel, terwijl ook geen reden is gegeven voor de (ogenschijnlijk?) verschillende verwerking van de opmerking van de Raad van State.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State over het niveau van regeling is artikel 5.30 lid 1 Ow aangepast. De daarin opgenomen bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden is, overeenkomstig het advies, uitdrukkelijk beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Voor deze laatste activiteit wordt overigens nog wel uitgegaan van een nadere aanwijzing bij AMvB van gevallen waarin de hiervoor genoemde be-

²¹⁷ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 131.

²¹⁸ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 134.

voegdheid kan worden gebruikt. Doel van die aanwijzing is echter geen uitbreiding van de gevallen waarin de Bibob-gronden van toepassing zijn. Door het loslaten van het inrichtingenbegrip zouden meer activiteiten onder de milieubelastende activiteit vallen dan de milieubelastende activiteiten waarop onder huidig recht de Bibob-gronden van toepassing zijn, en het uitgangspunt van het wetsvoorstel is om het huidig recht op dit punt beleidsneutraal om te zetten, aldus de regering.²¹⁹ Wij vermoeden dat het feit dat de intrekking niet heeft geleid tot een overeenkomstige aanpassing van het wetsvoorstel, geen bewuste keuze is geweest, omdat de reactie van de regering (naar ons idee terecht) geen onderscheid maakt tussen weigering en intrekking en ook de Raad van State weigering en intrekking tezamen had besproken.

Voor de toetsing aan Bibob beoordelen wij het effect thans als **redelijk zwak**, terwijl – naar wij aannemen – “redelijk sterk” door de regering beoogd is. De regering is tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad van State, door de in het voorstel opgenomen bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden te beperken tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit. Omdat “milieubelastende activiteit” tot een ruimer toepassingsbereik leidt dan onder het huidige recht, moet bij AMvB het toepassingsbereik alsnog beperkt worden tot de huidige reikwijdte.

Het effect van de maatregel lijkt afwezig bij de intrekking van een omgevingsvergunning. Artikel 5.38 Ow betreft onder meer de bevoegdheid tot intrekking van een omgevingsvergunning. Voor zover hier relevant, luidt lid 2:

Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken (...) d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.30, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is.

In dit tweede lid is de beperking tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een milieubelastende activiteit niet te lezen. Wij ontleen uit toelichting de gedachte, dat de regering wel bedoeld heeft om de Raad van State ook hier te volgen, en dus “Bibob” te beperken tot de omgevingsvergunning voor bouwen en bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteit, zowel voor de weigering als de intrekking. Zoals al eerder opgemerkt, komt het ons voor dat die bedoeling nog niet in een tekst over intrekking-bevoegdheden is neergeslagen.

Alternatieven en te verwachten (bij)effecten

Wij zijn in de literatuur geen alternatieven voor de opmerking van de Raad van State ten aanzien van Bibob tegengekomen. De regering heeft in artikel 5.30 lid 1 Ow thans opgenomen dat de Bibob-gronden niet onverkort voor de weigering van iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit van toepassing worden verklaard, maar dat voor deze activiteit een grondslag is opgenomen om bij AMvB de gevallen aan te wijzen waarvoor dit geldt. Ons is niet gebleken waarom die aanwijzing van gevallen waarin op basis van Bibob geweigerd kan worden, niet in de wet zelf zou kunnen worden opgenomen. Het effect van opname in de wet zou een sterkere betrokkenheid van het parlement bij de bepaling van de reikwijdte van het Bibob-instrument opleveren.

Wij herinneren er voorts aan, dat de bevoegdheid tot intrekking van een omgevingsvergunning nog niet beperkt lijkt te zijn tot de omgevingsvergunning voor het

²¹⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 134.

bouwen en bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteiten. Het effect van die maatregel zou zijn, dat de opmerking van de Raad van State consequenter wordt gevolgd en dat uniformiteit bestaat tussen weigeren en intrekken op Bibob-gronden.

6.4 Analyse algemeen: opmerking E

Bij de algemene analyse van deze opmerking dient eerst opgemerkt te worden dat het wetsvoorstel op het punt van de rechtsbescherming, maar meer nog op het punt van de handhaving, vrij beperkte regelingen kent. Hoewel het advies van de Raad van State zich in concreto toespitst op één aspect van rechtsbescherming en drie aspecten van handhaving, gaat daaraan de algemene bevinding van de Raad van State vooraf, dat het voorstel weinig materiële normen bevat en geen toetsingskaders kent. Voor de beoordeling van de verwerking van die opmerking door de regering, verwijzen wij naar onze bespreking van opmerking A.

De door de Raad van State gemaakte opmerkingen hebben verder vooral betrekking op relatief beperkte deelonderwerpen. De regering heeft in ieder geval op die beperkte deelonderwerpen reacties op de opmerkingen van de Raad van State geformuleerd. Het blijft echter gaan om deelonderwerpen. In ieder geval is “de grote lijn” van bestuursrechtelijke handhaving nog niet te trekken. Die lijn zal moeten worden getrokken na ontvangst van de uitkomsten van nader onderzoek.

Onze bevindingen ten aanzien van opmerking E zien daarom eveneens op de relatief beperkte deelonderwerpen. Met die beperking, geldt naar onze mening het volgende.

De regering komt naar onze mening gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

Naar onze mening werkt het onder opmerking A besproken niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders ook door in de rechtsbescherming en de handhaving. Dan is immers niet duidelijk, welke (mate van) rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin, welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden. De beoordeling van de mate waarin de regering opmerkingen inzake rechtsbescherming en handhaving heeft overgenomen, kan dus niet worden losgezien van de beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet is gekomen aan de opmerkingen van de Raad van State op vlakken van normstelling.

Op het door Raad van State meer concreet genoemde aspect van rechtsbescherming en de genoemde drie aspecten van handhaving, is de regering gedeeltelijk tegemoet gekomen. Belangrijk voor de rechtsbescherming is dat de appellabiliteit van omgevingsplannen ontdaan is van de – voor de praktijk – waarschijnlijk problematische onderverdeling tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Voor de bestuursrechtelijke handhaving zijn de bevindingen diffuser. De bestuurlijke boete als onderdeel van bestuurlijke handhaving van de Omgevingswet is geparkeerd, zodat daarover weinig geconcludeerd kan worden. De bevoegdheid tot binnentreden is wel nader genormeerd, maar niet beperkt tot concreet opgesomde overtredingen. De bevoegdheid tot weigeren of intrekken van een vergunning op Bibob-gronden is ingekaderd, maar die inkadering behoeft nog aandacht.

7 Samenvatting en slotbeschouwing

Het onderzoek waarvan dit rapport het verslag is, betreft de aanpassingen van de regering aan het wetsvoorstel voor de Omgevingswet naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het conceptvoorstel. Die opmerkingen hielden, kort samengevat, het volgende in:

- A) De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.
- B) Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld.
- C) De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen.
- D) Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht.
- E) Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Naar aanleiding van die opmerkingen is onderzocht in hoeverre de regering daaraan tegemoet is gekomen, wat de te verwachten effecten (sterk/zwak) zijn van de maatregelen die de regering heeft genomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State en welke alternatieven of aanvullende maatregelen er in de literatuur en elders zijn voorgesteld.

Opmerking A

De regering komt – met een matig tot redelijk sterk effect – gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen van de Raad van State. Met het continueren van de bestaande praktijk in het omgevingsrecht om veel ontwerp-AMvB's voor te bereiden door middel van de zogenoemde voorhangprocedure, wordt het parlement een grotere rol toebedeeld bij de normstelling dan in het conceptvoorstel, maar niet de rol die het parlement heeft als medewetgever indien de normen in de wet worden opgenomen. De toezegging van de regering dat het voorstel voor de invoeringswet gelijktijdig met de ontwerp-AMvB's voor advies aan de Raad van Stat zal worden voorgelegd, is wenselijk maar doet daaraan in de kern niet af. Ten aanzien van de introductie van de voorhangprocedure, die overigens verschillende varianten kent, geldt dat die niet zou moeten worden gebruikt als compensatie voor (te) ruime delegatiegrondslagen.

Aan het advies om de richtinggevende milieubeginselen (voornamelijk opgenomen in art. 191 VwEU) in het wetsvoorstel te codificeren, is niet tegemoet gekomen. Daarmee is afgezien van de mogelijkheid om in de Omgevingswet meer inhoudelijke sturing aan te brengen of althans de randvoorwaarden aan te geven waarbinnen de wet de maatschappelijke doelen nastreeft. Codificatie van het standstill-beginsel is door de regering ter hand genomen, maar heeft een zwak effect vanwege de beperkte reikwijdte van die codificatie.

De regering is wel in belangrijke mate en met een sterk effect tegemoet gekomen aan het advies om de delegatiegrondslagen te begrenzen en in te kaderen. Zo is in voorkomend geval bepaald dat de betreffende normen verplicht moeten worden opgesteld en is bepaald dat de regels ‘alleen kunnen worden opgesteld’ voor een beperkt aantal specifieke onderwerpen. Ook is frequent aangegeven met het oog op welk doel regels bij AMvB kunnen worden gesteld. Wel is het in dit verband een vraag of met het verwijzen naar de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3 Ow (beschermen/verbeteren van de kwaliteit en het benutten van de fysieke leefomgeving in een samenhangende benadering en met het oog op duurzame ontwikkeling) inderdaad (voldoende) inhoudelijk sturing wordt geboden; de regering wenst met die omschrijving juist enige vorm van hiërarchie tussen specifieke algemene belangen te voorkomen. Gelet op het huidige niveau van normstelling in omgevingsrechtelijke regelgeving, waarbij eveneens frequent gekozen wordt voor het niveau van een AMvB, is het niet verrassend dat ook de Omgevingswet in belangrijke mate gebruik maakt van het instrument van regelgevende bevoegdheid.

De verschuiving van de normstelling (onder meer als het gaat om het toetsingskader) van wet in formele zin naar AMvB heeft wel tot gevolg dat het parlement daarbij in beginsel niet meer betrokken is als medewetgever. De nadere inkadering van de delegatiegrondslagen (art. 5.17 Ow) met betrekking tot de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de artikelen 5.19 t/m 5.28 Ow is van dien aard dat het onderscheid tussen het opnemen van de toetsingskaders in de wet of in een AMvB voor bepaalde activiteiten zo goed als verdwenen is. Aan deze wijze van regulering ligt de principiële keuze van de regering ten grondslag om de inzichtelijkheid te vergroten en de vereenvoudiging van het omgevingsrecht ook te zoeken in het bundelen van de toetsingskaders op AMvB-niveau, zodat de gelaagdheid van de normenstructuur afneemt. De keuze van de regering om de delegatiegrondslag gedetailleerd vast te leggen en gelijktijdig toch niet het toetsingskader zelf in de wet neer te leggen, lijkt de kool en de geit te sparen; aan het advies van de Raad van State is, zonder het uitdrukkelijk op te volgen, (gedeeltelijk) tegemoetgekomen, terwijl de doelstelling om een inzichtelijk, volledige toetsingskader bij AMvB vast te stellen eveneens kan worden behaald. De waarborg van de advisering door de Raad van State blijft daarmee in stand en de voorhangprocedure garandeert bovendien een zekere mate van betrokkenheid van de Tweede Kamer.

De regering komt niet tegemoet aan het advies om te bezien welke omgevingswaarden zich lenen voor opname in de wet. Daarmee wordt niet de inhoudelijke normstelling op wetsniveau bereikt die de Raad van State voor ogen had.

Opmerking B

Opmerking B betreft een groot aantal onderwerpen. De drie meest substantiële zien op het subsidiariteitsbeginsel, het instructiebesluit en de toedeling van bevoegdheden aan het bevoegd gezag ter zake van vergunningverlening.

Voor wat betreft het subsidiariteitsbeginsel komt de regering volledig tegemoet aan het advies om gebruik te maken van de begrippen provinciaal en nationaal belang, zij het dat de alternatieve opsommingen in artikel 2.3 lid 2 sub a en sub b en lid 3 sub a en sub b Ow worden gehandhaafd. Na aanpassing van deze bepaling ten opzichte van het conceptvoorstel geeft de tekst uitdrukking aan het decentralisatiestreven en aan het subsidiariteitsbeginsel, maar de alternatieve opsommingen in het tweede en het derde lid van die bepaling (sub a *of* sub b) roept de vraag op of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds voldoende gewicht zal worden toegekend. De mogelijkheid blijft bestaan dat de bevoegdheid van de provincie of het Rijk slechts gebaseerd is op een analyse van doeltreffendheid of doelmatigheid en niet is gerelateerd aan de aanwezigheid van een provinciaal of nationaal belang.

Voor wat betreft het instructiebesluit komt de regering niet tegemoet aan het advies om de (proactieve) instructie op provinciaal en nationaal niveau te schrappen. De regering onderschrijft niet de stelling van de Raad van State dat met de instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht hetzelfde (doel) kan worden bewerkstelligd, met name niet omdat zij in die instructiebevoegdheid geen instrument van (specifiek) interbestuurlijk toezicht ziet. Er zijn goede gronden ter rechtvaardiging van het standpunt van de regering. Zo heeft toepassing van het (generieke) instrumentarium van interbestuurlijk toezicht wettelijk voorrang boven toepassing van de instructiebevoegdheid en is de reikwijdte van die laatste bevoegdheid ingeperkt. Het advies van de Raad van State om – mocht de instructiebevoegdheid gehandhaafd worden in het wetsvoorstel – de Minister van BZK bij wet een belangrijke rol toe te kennen bij de toepassing van de instructiebevoegdheid omdat het een vorm van interbestuurlijk toezicht is, neemt de regering niet over. Dat verrast niet, gelet op het standpunt van de regering dat hier geen sprake is van interbestuurlijk toezicht.

Het advies van de Raad van State om er voor te zorgen dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen op het moment van de inwerkingtreding van de Omgevingswet in die wet zal zijn vastgelegd, wordt gedeeltelijk gevolgd. Zo wordt meer sturing gegeven aan de inhoud van de AMvB waarin de regering – in afwijking van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is – kan bepalen welk bestuursorgaan op welk bestuurlijk niveau het bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Er is echter geen sprake van volledige tegemoetkoming aan het advies om de bevoegdheidsverdeling in de wet te regelen; de bevoegdheidsverdeling is niet in de wet zelf neergelegd en de rechtszekerheid die met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling kan worden ontleend aan de opsommingen in het eerste lid van de artikelen 5.10 en 5.11 Ow, kan zeker vergroot worden.

Opmerking C

Opmerking C houdt in dat de Raad van State betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen worden afgewogen. Uit de reactie van de regering blijkt dat met de stelselherziening niet wordt beoogd een integrale afweging van alle belangen bij alle besluiten te doen plaatsvinden.

Met de wijzigingen in de wettekst en de toelichting daarop maakt de regering met een matig tot redelijk sterk effect duidelijk dat het wetsvoorstel (enkel) is gericht op het bewerkstelligen van functionele integratie. Met de inhoudelijke normering van de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften beoogt de regering duidelijk te maken dat voor uitvoeringsbesluiten enkel de sectorale toetsingskaders blijven gelden.

Desondanks blijven er vragen bestaan over de reikwijdte van de belangenafweging bij besluitvorming. Hoewel de regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften in de wettekst meer inhoudelijk zijn genormeerd, vindt de uitwerking van de toetsingskaders plaats bij AMvB (Besluit kwaliteit leefomgeving). De daadwerkelijke reikwijdte van de belangenafweging bij vergunningverlening is daarom pas te beoordelen als de inhoud van deze AMvB bekend is.

Opmerking D

Opmerking D van de Raad van State bestaat uit twee onderdelen. Allereerst wordt geadviseerd om nader te bezien of de in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De regering stelt dat nader is bezien of alle geboden afwijkingsmogelijkheden noodzakelijk zijn. Uit de reactie van de regering blijkt echter niet of en zo ja, hoe is beoordeeld of alle mogelijkheden

tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn. De reactie van de regering leidt niet tot een wijziging van het wetsvoorstel. De regering komt derhalve niet tegemoet aan de opmerking van de Raad van State.

In de tweede plaats adviseert de Raad van State om in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op te nemen ter waarborging van een zorgvuldige toepassing van de afwijkingsmogelijkheden. Naar aanleiding van deze opmerking heeft de regering diverse procedurele en materiële waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting met een redelijk sterk effect. Op andere punten is de regering echter niet of niet geheel aan de opmerkingen van de Raad van State tegemoet gekomen. Het betreft het bieden van inzicht in de wijze waarop de doorwerking van omgevingswaarden (inclusief afwijkingsmogelijkheid) gestalte krijgt, het begrenzen en preciseren naar tijd van het afwijken bij een programmatische aanpak en het begrenzen van de experimenteerbepaling. Al met al komt de regering gedeeltelijk tegemoet aan opmerking D van de Raad van State.

Opmerking E

Het wetsvoorstel kent op het punt van de rechtsbescherming, en meer nog op het punt van de handhaving, vrij beperkte regelingen. ‘De grote lijn’ van bestuursrechtelijke handhaving is nog niet te ontwaren. Die zal moeten blijken als de uitkomsten van nader onderzoek bekend zijn. Onze bevindingen met betrekking tot deze opmerking zien daarom op een relatief beperkt aantal deelonderwerpen. De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerking van de Raad van State over die deelonderwerpen.

Het niet of slechts beperkt opnemen van materiële normen en/of toetsingskaders (in meer algemene zin besproken bij opmerking A) werkt door in de rechtsbescherming en de handhaving. Om die reden is niet duidelijk, welke mate van rechtsbescherming burgers en bedrijven kunnen verwachten en evenmin welke normen uiteindelijk gehandhaafd worden. De beoordeling van de mate waarin de regering opmerkingen inzake rechtsbescherming en handhaving heeft overgenomen, kan dus niet los worden gezien van de beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet komt aan de opmerkingen van de Raad van State op het punt van de normstelling.

Op het door de Raad van State meer concreet genoemde aspect van rechtsbescherming en de genoemde drie aspecten van handhaving, is de regering gedeeltelijk tegemoet gekomen. Belangrijk voor de rechtsbescherming is dat de appellabiliteit van omgevingsplannen ontiaan is van de – voor de praktijk waarschijnlijk problematische – onderverdeling tussen locatieontwikkelingsregels en (andere) algemeen verbindende voorschriften. Voor de bestuursrechtelijke handhaving zijn de bevindingen meer diffuus. Het onderwerp bestuurlijke boete als onderdeel van de opmerking over de bestuurlijke handhaving van de Omgevingswet is geparkeerd, zodat daarover nog geen conclusies kunnen worden getrokken. De bevoegdheid tot binnentreden is wel nader genormeerd, maar niet beperkt tot concreet opgesomde overtredingen. De bevoegdheid tot weigeren of intrekken van een vergunning op Bibob-gronden is ingekaderd, maar die inkadering behoeft nog aandacht.

Slotbeschouwing

Elk wetgevoingsproject dwingt de wetgever tot het maken van keuzes die maatschappelijk relevante gevolgen hebben. Het op 17 juni 2014 ingediende wetsvoorstel Omgevingswet is daarop geen uitzondering. De doelstellingen van het wetsvoorstel zijn ambitieus. In een omvangrijk rechtsgebied als het omgevingsrecht tracht de regering onder meer de complexiteit van de huidige regelgeving te reduceren en de toegankelijkheid en inzichtelijkheid te vergroten door een samenhangende benadering na te streven en het gehele normenstelsel in het omgevingsrecht onder te brengen in één wet en de daarop

gebaseerde uitvoeringsregelgeving. In deze slotbeschouwing signaleren de onderzoekers een aantal opvallende bevindingen.

Opvallend is ten eerste dat de opmerking van de Raad van State over de beperkte mate waarin het conceptvoorstel inhoudelijke normen vastlegt op wetsniveau, als een rode draad door dit rapport loopt. De reactie van de regering, naast de toezegging om de ontwerp-AMvB's en het wetsvoorstel Invoeringswet gelijktijdig bekend te maken, blijft voornamelijk beperkt tot het introduceren van de voorhangprocedure en een internetconsultatie. Adviezen om de milieubeginselen van artikel 191 VwEU in de wet neer te leggen, om over te gaan tot hercodificatie van het standstill-beginsel, om de toetsingskaders voor de omgevingsvergunning in de wet op te nemen en om nader te onderzoeken welke materiële normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden, zich ervoor lenen om in de wet te worden opgenomen, worden door de regering niet (volledig) overgenomen. Aan die reactie ligt onder meer een principiële keuze ten grondslag: de AMvB wordt gezien als het basisniveau voor inhoudelijke normstelling. De regering is van oordeel dat normering in een gelaagde structuur (wet, AMvB, ministeriële regeling), zoals dat gebruikelijk is in onze huidige democratische rechtsstaat, de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van de normstelling vermindert. Daarnaast biedt – aldus de regering – de AMvB flexibiliteit en snelheid voor normstelling en creëert normstelling op dat niveau goede mogelijkheden om Europese regelgeving tijdig te implementeren. Geconstateerd kan worden dat de regering er in is geslaagd om de mate van inhoudelijke sturing van het wetsvoorstel te vergroten ten opzichte van het conceptvoorstel, maar dat niet zonder meer gesteld kan worden dat het wetsvoorstel nu meer inhoudelijke normen bevat die de burger rechtstreeks binden.

Ten tweede leidt de keuze om inhoudelijke normen niet (alle) in de wet zelf op te nemen, de Raad van State tot het advies om sterk(er) inhoudelijk sturing te geven aan de uitvoeringsregelgeving. Daarbij kan gedacht worden aan het formuleren van de maatschappelijke doelen van de wet (vgl. art. 1.3 Ow) of het in de wet vastleggen van de uitgangspunten, de beginselen of de randvoorwaarden voor het bereiken van die maatschappelijke doelen (vgl. milieurechtelijke beginselen). Afgezien van het feit dat de regering in het wetsvoorstel de begrenzing en inkadering van de delegatiegrondslagen heeft versterkt, is het de vraag of met het vastleggen van de maatschappelijke doelen van de wet in artikel 1.3 Ow (beschermen/verbeteren van de kwaliteit en het benutten van de fysieke leefomgeving in een samenhangende benadering en met het oog op duurzame ontwikkeling) voldoende inhoudelijk sturing wordt geboden. Het lijkt er veeleer op dat de regering met deze omschrijving van de maatschappelijke doelen van de wet het vastleggen van enige vorm van hiërarchie tussen specifieke algemene belangen succesvol weet te vermijden. De relevantie van codificatie in de Omgevingswet van meer inhoudelijke uitgangspunten, beginselen en/of randvoorwaarden is door de regering – met argumenten onderbouwd – gerelativeerd. Desalniettemin moet het belang van de (nadere) inhoudelijke sturing die kan uitgaan van dergelijke uitgangspunten, beginselen en/of randvoorwaarden, benadrukt en niet onderschat worden.

Opvallend is ten derde dat de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende overheden (gemeente, provincie, Rijk en waterschappen) in artikel 2.3 Ow weliswaar – na aanpassing van de tekst van deze bepaling ten opzichte van het conceptvoorstel – uitdrukking geeft aan het decentralisatiestreven en aan het subsidiariteitsbeginsel, maar dat de alternatieve opsommingen in het tweede en het derde lid van die bepaling (sub a of sub b) de vraag oproept of aan het subsidiariteitsvereiste wel steeds in gelijke mate recht zal worden gedaan.

Tot slot is opvallend dat de regering het noodzakelijk acht diverse instrumenten die aan overheid of burgers flexibiliteit bieden in het wetsvoorstel Omgevingswet op te nemen, maar dat de door de Raad van State geadviseerde onderbouwing hiervan ontbreekt. Wel bevat het wetsvoorstel in vergelijking met het conceptvoorstel meer materiële en procedurele waarborgen voor het hanteren van de flexibiliseringsinstrumenten. Er is echter nog ruimte om deze waarborgen, die bijdragen aan een zorgvuldige toepassing van flexibiliseringsinstrumenten, te optimaliseren.

8 Beknopte weergave bevindingen in tabellen

8.1 Inleiding en leeswijzer

Ten behoeve van de toegankelijkheid van het rapport zijn de bevindingen van het onderzoek beknopt weergegeven in overzichtelijke tabellen. Elke opmerking is uitgewerkt in een afzonderlijke tabel waarvan de inhoud aansluit bij de opzet van het rapport. Iedere tabel bestaat uit zes kolommen met de volgende inhoud.

Kolom 1: onderwerp met verwijzing naar de betreffende paragraaf in dit rapport

Kolom 2: opmerking van Raad van State

Kolom 3: wijzigingen in het wetsvoorstel ten opzichte van het conceptvoorstel

Kolom 4: beoordeling van de mate waarin de regering tegemoet is gekomen

Kolom 5: beoordeling van het effect met verwijzing naar de betreffende pagina

Kolom 6: eventuele alternatieven, effecten en bijeffecten

In kolom 4, waarin een beoordeling is opgenomen over de mate waarin de regering tegemoet is gekomen aan de opmerking van de Raad van State, maken wij de volgende drie onderscheidingen ter duiding van de reactie: **tegemoet komen aan**, **gedeeltelijk tegemoet komen aan** en **niet tegemoet komen aan**.

In kolom 5, waarin een beoordeling is opgenomen van het effect van de maatregelen van de regering, maken wij de volgende vijf onderscheidingen ter duiding van het effect: **sterk**, **redelijk sterk**, **matig**, **redelijk zwak**, **zwak**. Indien de opmerking van de Raad van State niet tot wijzigingen heeft geleid in het wetsvoorstel, is er **geen** effect te beoordelen. Benadrukt zij dat in dit onderzoeksrapport het te verwachten effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel is beoordeeld in het licht van de door de Raad van State gemaakte opmerkingen. Ter illustratie: bij het beoordelen van het effect van de wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van opmerking A is gezien in hoeverre er na aanpassing meer regels die burgers direct binden in het wetsvoorstel zijn opgenomen (zie ook paragraaf 1.3).

In kolom 6 beschrijven wij eventuele alternatieve maatregelen en de te verwachten effecten daarvan in het licht van de opmerking van de Raad van State. Mogelijk te verwachten bijeffecten benoemen wij eveneens in deze kolom.

8.2 Tabel opmerking A

De regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB. (2.2, 2.3.1)	Wetsvoorstel doet onvoldoende recht aan medewetgevende rol van het parlement doordat inhoudelijke normen daarin nauwelijks zijn opgenomen.	Toevoeging gecontroleerde delegatie (voorhangprocedure) Art. 23.5 lid 1 Ow.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.15)	Er zijn verschillende varianten van de voorhangprocedure die een sterker effect (meer invloed van het parlement) kunnen bewerkstelligen.
Parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB (en wet). (2.2, 2.3.1)	Maak gelijktijdig met het voorstel voor de invoeringswet de ontwerp-AMvB's bekend en leg deze gelijktijdig voor advies voor aan de Raad van State.	Geen. De regering zegt toe te streven naar het gelijktijdig bekendmaken van de AMvB's en de Invoeringswet Omgevingswet en deze gelijktijdig voor te leggen voor advies.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.14)	
Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	Codificeer de beginselen van artikel 191 VwEU in het wetsvoorstel.	Geen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.18)	Met het neerleggen van beginselen in de wet kunnen – juist in een wetsvoorstel dat er voor kiest veel van de belangrijke de burger bindende normen op te nemen in gedelegeerde regelgeving – eenvoudig de randvoorwaarden worden gecreëerd waaronder de wet de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen nastreeft en kan de parlementaire betrokkenheid bij de sturing op grond van de wet worden vergoot.
Neerleggen van Europees- en internationaalrechtelijke beginselen in de wet. (2.2, 2.3.2)	(Her)codificeer het standstill-beginsel in de Omgevingswet.	Artikel 2.26 lid 2 Ow stelt dat de (verplichte) instructieregels van het Rijk voor (verplichte) programma's mede strekken ter voorkoming of beperking van de achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Zwak (p.18)	<ul style="list-style-type: none"> - Geregeld kan worden dat elk van de verplicht vast te stellen programma's zelfstandig (mede) zal moeten zijn gericht op het voorkomen of beperken van achteruitgang van de staat of de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die wijziging sorteert een sterker effect. - codificatie van het standstill-beginsel in de regeling over omgevingswaarden in sterkere beoordelingen (art. 5.2 lid 3 Wm, inclusief tweede zin) zal een sterker effect sorteren.
Inhoudelijke begren-	Voor zover de belangrijkste nor-	Het wetsvoorstel is op veel	De regering komt tege-	Sterk (p.22)	- alternatief met een sterker effect is het overnemen van de bestaan-

zing delegatiegrondslagen. (2.3.3)	men niet in wet zelf worden neergelegd, dienen de delegatiegrondslagen voor de door de regering vast te stellen AMvB's waarin die normen worden opgenomen voldoende inhoudelijk begrensd en ingekaderd te worden.	punten aangepast ter begrenzing en inkadering van de delegatiegrondslagen. Deze zijn opgenomen op pagina 5 en 6 in de Bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> , 2013/14, 33 962, nr. 7.	moet.	(met de nuancering voor die gevallen dat enkel wordt verwezen naar de in artikel 1.3 Ow neergelegde maatschappelijke doelen).	de huidige delegatiegrondslagen in de specifieke wetten in het omgevingsrecht. Neveneffect: dit alternatief gaat ten koste van de samenhangende benadering, de overzichtelijkheid en de inzichtelijkheid van het wetsvoorstel - Het benoemen van de specifieke belangen ter bescherming waarvan de delegatiegrondslagen worden opgenomen, sorteert een sterker effect dat het verwijzen naar de maatschappelijke doelen van de wet.
Neerleggen toetsingskaders voor vergunningverlening in de wet (2.3.4)	Neem de huidige in de verschillende wetten en de Wabo opgenomen toetsingskaders voor vergunningverlening op in de wet (en niet enkel in een AMvB).	Het wetsvoorstel biedt met art. 5.17 en in de artt. 5.19 t/m 5.28 Ow inhoudelijke sturing (van nauwgezet tot tamelijk globaal) aan de toetsingskaders die voor de verschillende activiteiten moeten worden opgenomen in de door de regering op te stellen AMvB.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet. (met de nuancering dat toetsingskaders nog altijd niet in de wet zijn opgenomen)	Redelijk sterk (p.25)	Hoewel in zekere zin tegemoet is gekomen aan (de ratio van) het advies van de Raad van State, kan een sterker effect bereikt worden door de toetsingskaders voor vergunningverlening daadwerkelijk in de wet op te nemen. Als neveneffect daarvan treedt op dat de regels voor het toetsen van vergunningaanvragen minder inzichtelijk en complexer worden, met name doordat zij verspreid zullen staan over zowel wet als AMvB (zoals in het huidige omgevingsrecht ook het geval is).
Meer materiele, inhoudelijke normen in de wet zelf opnemen. (2.3.5)	Onderzoek nader welke andere materiele normen, waaronder omgevingswaarden en grenswaarden zich ervoor lenen om in het wetsvoorstel te worden vastgelegd.	Geen (er wordt door de regering geen onderscheid gemaakt naar het belang van de bestaande – bij AMvB of in de wet neergelegde – omgevingswaarden en grenswaarden; de regering acht het aangewezen reguleringsniveau de AMvB; nader onderzoek dan ook niet vereist)	De regering komt niet tegemoet	Geen (p.27)	In het wetsvoorstel kunnen de belangrijkste omgevingswaarden (grenswaarden) ter bescherming van de fysieke leefomgeving geconcretiseerd worden. Het ligt dan voor de hand de kwaliteitseisen die ook nu al op wetsniveau zijn geregeld (o.a. luchtkwaliteit, geluidhinder), op te nemen in het wetsvoorstel of een afweging te maken welke normen passend zijn om in het wetsvoorstel op te nemen.
Neerleggen regels over rechtsbescherming en handhaving in de wet. (2.3.6)	Neem voorschriften die handhavingsbevoegdheden normeren alsmede regels die zien op rechtsbescherming op in de wet.	Zie analyse bij Opmerking E. (zie ook <i>Kamerstukken II</i> 2014/15, 33 872, nr. 8)	Zie analyse bij Opmerking E.	Zie analyse bij Opmerking E	Zie analyse bij Opmerking E

8.3 Tabel opmerking B

Uit het wetsvoorstel blijkt onvoldoende hoe de wettelijke taken en bevoegdheden over de bestuursorganen van het Rijk, de gemeenten, de provincies en de waterschappen zullen worden verdeeld					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Subsidiariteitsbeginsel (3.3.1)	Gebruik niet de begrippen 'gemeenteoverstijgend' en 'regio-overstijgend', maar 'provinciaal belang' en 'nationaal belang'	Wijziging wettekst art. 2.3 Ow conform het advies van de Raad van State.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.37)	In de wettekst van art. 2.3 lid 2 en 3 kan voor de begrippen provinciaal belang en nationaal belang het woord 'substantieel' of 'kennelijk' worden ingevoegd. Het effect is dat de motiveringsplicht van bestuursorganen van provincies en het Rijk wordt verzwaaard.
	Verander in art. 2.3 Ow de criteria ter zake van de toedeling van bevoegdheden aan verschillende bestuurslagen van een alternatieve in een cumulatieve opsomming; een alternatieve opsomming is strijdig met de verzwaarde motiveringsplicht van Gemeente- en Provinciewet.	De alternatieve opsomming wordt gehandhaafd; de tekst van art. 2.3 lid 2 en 3 sub a Ow wordt echter wel degelijk in overeenstemming gebracht met de relevante bepalingen van de Gemeente- en Provinciewet.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.37)	De wettekst van de onderdelen b van art. 2.3 lid 2 en 3 kan zo aangepast worden dat ook dan de aanwezigheid van een (substantieel) provinciaal belang of (substantieel) nationaal belang is vereist. Te verwachten effect is dat rolvervaging wordt voorkomen. Vraag rijst of sub b niet de ratio van sub a te zeer nuanceert en of met een letterlijke lezing van de huidige tekst ('of') nog recht wordt gedaan aan bedoeling van de regering.
	Verbind het subsidiariteitsbeginsel ook aan de bevoegdheid tot vaststelling van omgevingsvisies en -programma's	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.38)	Verduidelijk in de wettekst dat de provinciale en nationale omgevingsvisie(s) moeten zien op belangen die onvoldoende op gemeentelijk niveau behartigd kunnen worden of vanwege doeltreffendheid of doelmatigheid op provinciaal of nationaal niveau dienen te worden behartigd. Hetzelfde geldt voor programma's. Deze maatregel heeft een sterk effect.
Instructiebesluit (3.3.2)	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor de provincie is niet nodig; schrap art. 2.25 Ow.	Art. 2.25 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de provinciale instructiebevoegd-	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.43)	Schrap de artt. 2.33 en 2.34 Ow. De bepalingen hebben volgens de Raad van State geen toegevoegde waarde ten op-

		heid ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).			zichte van reeds bestaande instrumenten van generiek interbestuurlijk toezicht. Mogelijk bijeffect is het risico dat er wel toegevoegde waarde is en dat daarom bepaalde belangen in de fysieke leefomgeving niet optimaal behartigd kunnen worden.
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor de provincie, verduidelijk dan het begrip 'andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving'.	Het begrip 'andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving' wordt verduidelijkt.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.41)	
	Een afzonderlijke (proactieve) instructiebevoegdheid voor het Rijk is niet nodig; schrap art. 2.26.	Art. 2.26 wordt niet geschrapt; wel wordt de reikwijdte van de instructiebevoegdheid van het Rijk ingeperkt (art. 2.34 lid 2 Ow).	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak	Zie hierboven over de instructiebevoegdheid van de provincie.
	Als wordt vastgehouden aan de instructiebevoegdheid voor het Rijk, waarborg dan dat de bevoegdheid alleen kan worden gegeven in overeenstemming met de Minister van BZK en met de procedure in de Gemeente- en Provinciewet voor het generieke toezicht.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen	
Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning (3.3.3)	Zorg dat de toedeling van bevoegdheden over de verlening van omgevingsvergunningen is vastgelegd op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.	<p>1. Uitgangspunt dat B&W bevoegd gezag zijn voor het verlenen van omgevingsvergunningen (art. 5.8 Ow).</p> <p>2. In de artt. 5.9 t/m 5.11 Ow is geregeld voor welke activiteiten bij AMvB gevallen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de minister in de AMvB wordt aangewezen als bevoegd gezag voor de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit.</p> <p>3. Het voornamelijk</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.45)	<p>1. In de artt. 5.10 t/m 5.11 Ow kan voor bepaalde elementen in de opsommingen in lid 1 dwingend geformuleerd worden en aldus meer duidelijkheid geboden worden. Deze maatregel heeft een sterk effect.</p> <p>2. In de wettekst kan bepaald worden dat voor de Brzo-inrichtingen en inrichtingen met een RIE-4-installatie gedeputeerde staten het bevoegd gezag wordt (behoudens zes mijnbouwerken voor de ondergrondse opslag).</p>

		bij AMvB vast te leggen bevoegd gezag voor meervoudige aanvragen wordt nader geduid in de wet (art. 5.12 t/m 5.14 Ow).			
Monitoringsplicht (3.3.4)	Zie er – vanwege de bestuurslasten – vanaf de monitoringsplicht voor alle omgevingswaarden op te leggen, en leg die plicht zo mogelijk alleen op voor omgevingswaarden die door het bestuur zelf worden vastgesteld. Laat het bestuur zelf bepalen hoe en met welke frequentie wordt gemonitord. Geef aan wat de financiële consequenties zijn van de monitoringsplicht	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.48)	<p>1. In het wetsvoorstel kan bepaald worden dat monitoringsplicht alleen geldt voor omgevingswaarden die door het bestuursorgaan zelf zijn vastgesteld. Maatregel heeft sterk effect. Bijeffect is dat bestaande praktijk waarbij monitoring kwaliteit van leefomgeving soms een collectieve inspanning is van bestuursorganen niet kan worden gecontinueerd.</p> <p>2. In de wettekst kan vastgelegd worden ten aanzien van welke omgevingswaarden een collectieve inspanningsplicht geldt. Maatregel heeft sterk effect. Vergt echter een inventarisatie van omgevingswaarden waarbij collectieve inspanningsplicht geldt en maatregel raakt problematiek besproken bij opmerking A.</p> <p>3. Een onafhankelijke gegevensautoriteit zou belast kunnen worden met taken en bevoegdheden monitoring.</p>
	Maak duidelijk hoe gemeenten en provincies worden gecompenseerd voor de kosten van de verslaglegging.	<p>1. Art. 20.2 Ow bepaalt dat bij omgevingsplan, omgevingsverordening of AMvB tevens de frequentie van monitoring wordt bepaald.</p> <p>2. Aanvulling toelichting paragraaf 4.20.</p>	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.48)	Geen
Bijzondere omstandigheden (3.3.5)	Maak duidelijk waarom het gerechtvaardigd is dat samenvoegen van uit verschillende wetten afkomstige bevoegdheden er toe leidt dat bestuurlijke afwegingsruimte groter	Aanvulling toelichting paragraaf 4.19.1.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.50)	Geen

	wordt. Bezie het cumulatieve effect van de wijzigingen en pleeg zo nodig aanpassingen.				
Bevoegd gezag archeologische vondst (3.3.6)	Maak duidelijk of de financiële verantwoordelijkheid verschuift van de Minister van OC&W naar het college van B&W.	Op de consequenties voor de financiële verantwoordelijkheid zal in een later stadium van het wetgevingsproces worden ingegaan.	n.v.t.	Geen (p.51)	Geen
Prioritering uitvoering projecten bij schaars- te (3.3.7)	Motiveer waarom de bevoegdheid wordt uitgebreid; of breng art. 19.18 Ow in overeenstemming met de huidige regeling in de Woningwet.	In wettekst art. 19.18 Ow is aangegeven dat het een bevoegdheid betreft van de Minister van BZK. Ook is in lijn met Woningwet opgenomen dat het gaat om projecten wegens 'schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen'.	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.52)	Geen
Landsverdediging (3.3.8)	Motiveer de noodzaak van het toekennen van de verstrekende bevoegdheid om te bepalen dat de Omgevingswet niet van toepassing op een activiteit voor de landsverdediging.	1. De bevoegdheid is onder het zwaardere regime van het staatsnoodrecht gebracht (art. 19.19 Ow). 2. De noodzaak wordt gemotiveerd (paragraaf 4.19.9 toelichting en toelichting op art. 19.19 Ow).	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.53)	Geen
Aanwijzing bevoegd gezag handhaving (3.3.9)	Neem de aanwijzing van het tot handhaving bevoegde gezag zo veel mogelijk op in de wet, in plaats van het bij AMvB te regelen.	De aanwijzing is bij wet geregeld (art. 18.2 Ow), met uitzondering van een kleine restcategorie.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Sterk (p.54)	De band tussen vergunningverlening en handhaving zou volledig kunnen worden doorbroken. Betreft een fundamentele herbezinning van handhaving in het omgevingsrecht.

8.4 Tabel opmerking C

De Afdeling advisering betwijfelt of het wetsvoorstel er daadwerkelijk toe zal leiden dat tegelijkertijd in één besluit alle betrokken belangen kunnen worden afgewogen					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Samenhangende benadering fysieke leefomgeving (4.2 en 4.3)	Uit het voorstel blijkt niet in welke mate met het wetsvoorstel <i>materiële integratie</i> is beoogd.	Aanpassing toelichting om tot uitdrukking te brengen dat wetsvoorstel primair <i>functionele integratie</i> beoogd. par. 2.2, par. 4.3.3 par. 4.5.2 par. 5.2	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Matig tot redelijk sterk (p.63)	<p>Categorie I: Inzichtelijk maken in welke mate met het wetsvoorstel integrale besluitvorming is beoogd.</p> <p>1. Termen als ‘integratie’, ‘integrale afweging van belangen’, ‘integrale oplossingen’ kunnen verschillend worden uitgelegd. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting steeds wanneer gebruik gemaakt wordt van deze begrippen kunnen omschrijven wat daaronder precies wordt verstaan. Het effect is sterk. Bijeffect is dat de rechtszekerheid wordt vergroot (inzichtelijkheid, gebruiksgemak).</p> <p>2. De toetsingskaders uit de huidige Wabo kunnen in de wettekst worden opgenomen ipv AMvB (zie opmerking A). Sterk effect. Minder verstrekkend alternatief is om in de wettekst te bepalen dat de regels waarin de verschillende toetsingskaders voor verschillende activiteiten zijn neergelegd, gescheiden dienen te blijven.</p> <p>3. In antwoord op vragen zou de regering in een nadere toelichting met betrekking tot salderen en compenseren aan de hand van een voorbeeld duidelijk kunnen maken wat precies bedoeld wordt met ‘uitruil’ en op welke wijze een dergelijke afweging wordt gemaakt. Sterk effect.</p> <p>Categorie II: maatregelen gericht op het stimuleren van een samenhangende beoordeling van aspecten en onderdelen van de fysieke leefomgeving.</p> <p>1. Het vereiste van onlosmakelijke samenhang kan in wettekst worden opgenomen. Waarborg samenhangende beoordeling van samenhangende vergunningplichtige activiteiten. Gaat echter ten koste van de flexibiliteit van de aanvrager. Praktische toepassing zou complex(er) kunnen worden.</p> <p>2. In de wettekst zou het inrichtingenbegrip kunnen worden opgenomen. Waarborgt een integrale omgevingsvergunning voor met de inrichting samenhangende activiteiten. Gaat ten koste van het uniforme aangrijpingspunt voor vergunningverlening ‘activiteiten’ wat een negatief heeft op rechtszekerheid.</p> <p>3. In de wettekst zou bepaald kunnen worden dat het omgevingsplan onderdeel vormt van de beoor-</p>

					<p>delingsregels van een milieubelastende activiteit. Bevordering van integraliteit van de toetsing van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit.</p> <p>4. In de wettekst kan de verplichting worden opgenomen om vergunningvoorschriften inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Stimulans samenhangende beoordeling van project bestaande uit verschillende activiteiten. Voorkomen van tegenstrijdige vergunningvoorschriften.</p> <p>5. Wettekst zou ruimte kunnen bieden voor introductie van een integraal toetsingskader voor vergunningverlening waarbij overkoepelend algemeen toetsingscriterium een extra weigeringsgrond kan scheppen voor bevoegd gezag. Bevordert mogelijk de samenhangende beoordeling van verschillende activiteiten. Leidt tot rechtsonzekerheid.</p> <p>6. In de wettekst van art. 3.1 Ow kan worden bepaald dat de gemeenteraad een gemeentelijke omgevingsvisie vaststelt. Effect: ook op gemeentelijk niveau een lange termijn visie waarbij belangen in samenhang worden beoordeeld. Bijeffect: mogelijke lastenverzwaring gemeente en lastig afdwingbaar.</p> <p>7. De wettekst zou een grondslag kunnen bieden om het streefbeeld van één gebiedsdekkend omgevingsplan feitelijk te bereiken. Effect is dat uit de wettekst volgt op welk moment gemeenten feitelijk dienen te beschikken over een gebiedsdekkend omgevingsplan. Gemeenten kunnen dan niet meer in eigen tempo werken aan bereiken eindbeeld.</p>
<p>Integrale belangenafweging</p> <p>(4.2 en 4.3)</p>	<p>Niet duidelijk is voor welke besluiten specifieke toetsingskaders blijven gelden.</p>	<p>De regels over de beoordeling van besluiten over vergunningen en maatwerkvoorschriften zijn meer inhoudelijk genormeerd.</p> <p>Artt. 5.18 t/m 5.29</p> <p>Art. 4.5 lid 1 Ow</p>	<p>De regering komt gedeeltelijk tegemoet.</p>	<p>Matig tot redelijk sterk (p.63)</p>	<p>Zie categorie I in bovenstaande kolom.</p>

8.5 Tabel opmerking D

Het wetsvoorstel biedt veel instrumenten waarmee overheid of burgers van voorschriften kunnen afwijken. Dit kan ten koste gaan van de eenvoud, voorspelbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het omgevingsrecht					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Algemeen (5.2, 5.4)	Onderdeel I: Ga na of alle in het wetsvoorstel geboden mogelijkheden tot afwijking van algemeen verbindende voorschriften noodzakelijk zijn.	Geen wijzigingen.	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.88)	N.v.t.
Algemeen (5.2, 5.4) Zie onderstaande voor uitwerking per instrument	Onderdeel II: Neem in het voorstel materiële en procedurele waarborgen op die een zorgvuldige toepassing van afwijkingsmogelijkheden garanderen.	Er zijn diverse materiële en procedurele waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel en wijzigingen aangebracht in de toelichting.	De regering komt gedeeltelijk tegemoet aan de opmerkingen met betrekking tot de specifieke instrumenten.	Redelijk sterk (p.88)	Er zijn verschillende alternatieven of aanvullende maatregelen waarmee een sterker effect te verwachten is. Het gaat om: maatwerkvoorschriften gelijkwaardigheid omgevingswaarden programmatische aanpak experimenteerbepaling
Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels (5.3.1)	Zie algemene opmerking.	Materiële begrenzing voorstellen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften bij algemene rijksregels. Art. 4.5 lid 1 Ow Art. 4.5 lid 2 Ow	De regering komt tegemoet aan de algemene opmerking (meer materiële waarborgen).	Redelijk sterk (p.72)	1. In antwoord op vragen zou de regering in een toelichting expliciet kunnen aangegeven wanneer het stellen van voorschriften gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Deze maatregel heeft een sterk effect. 2. In art. 4.5 lid 2 en 4.6 lid 3 Ow kan worden aangegeven dat afwijkende maatwerkvoorschriften en maatwerkregels alleen ten dienste kunnen zijn van behoud dan wel verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze maatregel heeft een sterk effect.
Gelijkwaardigheid (5.3.2)	Een toelichting in welke situaties een toetsing vooraf kan worden gemist, ontbreekt.	1. Art. 4.7 lid 1 Ow: uitgangspunt is dat een instemmende beschikking is vereist van het bestuursorgaan. 2. In de toelichting is de keuze van het bevoegd gezag voor het uitsluiten van	De regering komt tegemoet.	Redelijk sterk (p.74)	1. Preventieve toetsing alternatieve maatregel door bevoegd gezag in alle gevallen. Deze maatregel heeft een sterk effect. Bijeffect: kan meer bestuurslasten tot gevolg hebben. 2. I.p.v. toelichting kan koppeling keuze toestemming of melding aan risico's fysieke leefomgeving. Leidt tot meer inzichtelijkheid en voorspelbaarheid.

		<p>toestemming of enkel een melding gekoppeld aan de vraag of er geen of slechts beperkt sprake is van risico's voor de fysieke leefomgeving.</p> <p>3. In art. 4.7 Ow één gelijkwaardigheidsbepaling voor alle verplichte regels als bedoeld in par. 4.1.1 Ow.</p>			<p>3. Toepassing gelijkwaardigheid kan beperkt worden tot kwantitatieve normen. Leidt tot meer rechtszekerheid, minder flexibiliteit.</p> <p>4. Toepassing kan uitgebreid worden tot maatregelen in beschikkingen. Meer flexibiliteit. Effect is zwak.</p> <p>5. In wetsvoorstel en/of nadere toelichting zou meer richting kunnen worden gegeven hoe beoordeeld moet worden wat een gelijkwaardige maatregel is. Leidt tot meer rechtszekerheid (voorspelbaarheid en inzichtelijkheid).</p>
Omgevingswaarden (5.3.3)	Wenselijk dat meer inzicht wordt geboden in wijze van doorwerking omgevingswaarden.	Geen	De regering komt niet tegemoet.	Geen (p.78)	<p>1. In wettekst art. 2.10 Ow kan worden bepaald dat afwijken van omgevingswaarden mogelijk is. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot.</p> <p>2. In wettekst art. 2.10 Ow kan afwijken omgevingswaarden aan maximumtermijn worden verbonden. Inzichtelijkheid en voorspelbaarheid wordt vergroot.</p> <p>3. In wetsvoorstel kan een compensatieverplichting worden opgenomen. Waarborg dat leefomgevingskwaliteit per saldo er niet op achteruitgaat als gevolg van een besluit tot afwijking.</p> <p>4. Praktische uitwerking stelsel nog meer uitdiepen in een nadere toelichting door de regering. Inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak stelsel wordt vergroot.</p> <p>5. Op rijksniveau kan de parlementaire betrokkenheid bij de vaststelling van omgevingswaarden worden vergroot door toepassing verzwaarde voorhangprocedure. Versterking procedure waarborgen.</p>

	Is het mogelijk om op decentraal niveau andere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen wanneer daarover bij vaststelling van de omgevingswaarde op provinciaal niveau of rijksniveau niets wordt bepaald.	In wettekst art. 2.11 lid 2 en 2.12 lid 2 Ow expliciet bepaald dat bij omgevingsplan resp. omgevingsverordening geen aanvullende of afwijkende omgevingswaarde kan worden vastgesteld tenzij dit bij omgevingsverordening of AMvB is bepaald.	De regering komt tegemoet.	Sterk (p. 78)	Geen
Programmatische aanpak (5.3.4)	Begrens in het voorstel de afwijkingmogelijkheden en preciseer naar tijd.	<p>1. Tekst art. 3.14 lid 2 Ow en toelichting daarop verduidelijkt dat het programma niet zelf het beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van activiteiten vaststelt.</p> <p>2. In par. 4.3.6. van toelichting verduidelijkt dat met programmatische aanpak een andere wijze van beoordeling initiatieven is beoogd.</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.81)	<p>1. Bepaal in de wettekst van art. 3.16 onder b Ow dat het programma geldt voor een vastgestelde periode met eventuele mogelijkheid tot verlenging. Dit vergroot de rechtszekerheid.</p> <p>2. Sluit de mogelijkheid om het programma te koppelen aan een inspanningsverplichting uit. Dit vergroot de rechtszekerheid.</p> <p>3. Geef in de wettekst en/ of in een nadere toelichting door de regering meer duidelijkheid over de verhouding tussen verschillende programma's. Daarmee wordt inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak vergroot.</p> <p>4. Maak duidelijk of tegen het van toepassing verklaren van een programmatische aanpak in een omgevingsplan rechtsbescherming openstaat.</p> <p>5. Vaststelling flexibiliteit vindt plaats bij vaststelling omgevingswaarden en instructieregels. Neem in het wetsvoorstel procedurele en materiële waarborgen op zoals een maximumtermijn voor afwijken en een compensatieverplichting.</p>

Projectbesluit (5.3.5)	De mogelijkheid om via het projectbesluit decentrale regelgeving en programma's buiten toepassing te laten, doet afbreuk aan de rechtszekerheid en de effectiviteit.	Geen specifieke reactie. Zie volgende opmerking.		Geen (p.83/84)	
	Geef duidelijkheid over de wijze waarop en de voorbereidingsprocedure met betrekking tot het buiten toepassing verklaren.	<p>1. Verduidelijk art. 5.51 lid 3 en 4 Ow.</p> <p>2. In toelichting aangegeven wanneer een projectbesluit onevenredig wordt belemmerd.</p> <p>3. Aan art. 16.69 is onderdeel c Ow toegevoegd waaruit volgt dat een besluit tot buiten toepassing laten van bepalingen uit een programma wordt voorbereid met afd. 3.4 Awb.</p>	De regering komt geheel tegemoet.	Sterk (p.83/84)	<p>1. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan expliciet worden bepaald dat regelgeving om dringende redenen buiten toepassing kan worden gelaten. Maatregel draagt bij aan inzichtelijkheid en voorspelbaarheid (rechtszekerheid).</p> <p>2. In de wettekst van art. 51 lid 3 en 4 Ow kan worden opgenomen dat de schade aan de kwaliteit van de leefomgeving wordt gecompenseerd. Waarborg dat kwaliteit leefomgeving er per saldo niet op achteruitgaat als gevolg van het besluit tot buiten toepassing laten.</p>
Experimenteerbepaling (5.3.6)	<p>Het onderwerp waarop de vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, is niet concreet en nauwkeurig begrensd.</p> <p>Voor afwijken van andere voorschriften dan omgevingswaarden geldt geen maximumtermijn.</p> <p>Onvoldoende expliciet gemaakt in toelichting hoe experimenten worden geëvalueerd en bewaakt.</p>	<p>1. Voorhangprocedure voor de experimenteer AMvB opgenomen in art. 23.3 lid 5 Ow.</p> <p>2. Wijziging art. 23.3 lid 1 Ow waarin is voorgeschreven wat in de AMvB moet worden opgenomen.</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk sterk (p.86)	<p>1. Het toepassingsbereik van de experimenteerbepaling kan in de wettekst van art. 23.3 Ow nader begrensd worden. De bepaling is dan in overeenstemming met aanwijzing voor de regelgeving. Leidt tot minder flexibiliteit.</p> <p>2. In de wettekst kan worden bepaald dat evaluatie en monitoring plaatsvindt met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving. Betreft een nadere materiële begrenzing.</p> <p>3. In de wettekst kan worden bepaald dat bevoegd gezag verplicht is om maatregelen te stellen als uit monitoring blijkt dat geen verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving optreedt. Een waarborg dat de leefomgevingskwaliteit er op vooruitgaat als gevolg van het besluit tot afwijking.</p>

					<p>4. Ook ten aanzien van andere voorschriften dan omgevingswaarden zou een maximumtermijn van afwijken van 10 jaar kunnen worden voorgeschreven.</p> <p>5. In de wettekst en/of in een nadere toelichting over art. 23.3 Ow in antwoord op vragen, kan door de regering duidelijk gemaakt worden dat de termijn waarbinnen van omgevingswaarden kan worden afgeweken is beperkt tot een voor die situatie passende en zo kort mogelijke termijn.</p> <p>6. Tegen de aanwijzing als experiment zou beroep kunnen worden opengesteld.</p>
--	--	--	--	--	--

8.6 Tabel opmerking E

Belangrijke voorschriften over rechtsbescherming en handhaving zijn niet in het wetsvoorstel opgenomen					
Onderwerp	Opmerking Raad van State	Wijzigingen wetsvoorstel	Beoordeling	Effect	Alternatieven en (bij)effecten
Algemeen (6.2)	Neem in het voorstel meer materiele normen en toetsingskaders op.	Geen wijzigingen.	De regering komt niet tegemoet..	Geen (p.92)	N.v.t.
Beroep tegen omgevingsplan (6.3.1)	De afbakening van het beroep tegen het omgevingsplan is onduidelijk.	Beroep wordt opengesteld tegen alle onderdelen van het omgevingsplan. Artikel 16.28 Ow	De regering komt tegemoet.	Sterk (p.93)	<p>1. Opsteller plan wijst zelf appellabele onderdelen aan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de rechter het laatste woord heeft.</p> <p>2. Handhaven oude voorstel van onderscheid tussen locatieontwikkelingsregels en algemeen verbindende voorschriften. Deze maatregel heeft een zwak effect, want behoudt risico op onduidelijkheid van appellabiliteit omdat de grens tussen beide soorten regels onduidelijk kan zijn.</p> <p>3. Opnemen beheersverordening als niet appellabel onderdeel van omgevingsplan. Deze maatregel heeft een zwak effect, want geeft opsteller plan ruimte om appellabiliteit te beïnvloeden en behoudt aldus risico op onduidelijkheid van appellabiliteit.</p>
Bestuurlijke boete (6.3.2)	Een opsomming van voorschriften waar in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, dient in de wet worden opgenomen, al dan niet in een bijlage.	De bepalingen omtrent de bestuurlijke boete zijn uit het voorstel gelicht, om het onderwerp deel te laten uitmaken onderzoek naar de punitieve handhaving van de Omgevingswet. § 18.1.4 (gereserveerd)	De regering komt tegemoet.	Geen (p.97)	Thans n.v.t., gezien lopend onderzoek.
Binnentreden (6.3.3)	De toepassing van de bevoegdheid tot binnentreden dient op hoofdlijnen door de wet te worden genormeerd.	<p>1. Aanwijzing is niet beperkt tot bepaalde overtredingen.</p> <p>2. Bevoegdheid wordt alleen toegekend voor</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.99)	Opnemen welke overtredingen kunnen leiden tot inroeping van de bevoegdheid tot binnentreden. Deze maatregel heeft een sterk effect, want verhoogt de inzichtelijkheid van de reikwijdte van de bevoegdheid.

		<p>zover het toezicht dit vereist.</p> <p>Artikel 18.7 lid 2 Ow</p>			
Bibob (6.3.4)	Bij wet aanwijzen voor welke activiteiten de weigerings- en intrekingsgronden van Bibob gelden.	<p>1. Bevoegdheid om omgevingsvergunning te weigeren op Bibob-gronden is beperkt tot de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een bij AMvB aangegeven milieubelastende activiteit.</p> <p>2. Intrekkinggronden lijken onbedoeld nog niet beperkt.</p> <p>Artikel 5.30 lid 1 Ow Artikel 5.38 lid 2 sub d</p>	De regering komt gedeeltelijk tegemoet.	Redelijk zwak (p.102)	<p>1. Bij wet aanwijzing van de omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit, die op Bibob-gronden kunnen worden geweigerd. Opname in de wet zelf verhoogt betrokkenheid van het parlement bij de bepaling van de reikwijdte van het Bibob-instrument opleveren en heeft dus een sterk effect.</p> <p>2. Artikel 5.38 lid 2 onder d precisieren tot intrekking van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en (bij AMvB aan te wijzen) milieubelastende activiteit. Deze maatregel heeft een sterk effect en levert de bedoelde uniformiteit van Bibob op bij weigeren en intrekken.</p>

Bijlage 1 – Relevante bepalingen per opmerking

9.1 Relevante bepalingen bij opmerking A

Ten aanzien van de parlementaire betrokkenheid bij normstelling in AMvB:

Artikel 23.5 (voorhangprocedure)

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. 2. Het eerste lid is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Ten aanzien van de milieubeginselen:

Artikel 2.26 (verplichte instructieregels Rijk programma's)

1. Regels op grond van artikel 2.24 worden met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, de natuurbescherming en het beheer van watersystemen en natuurgebieden in ieder geval gesteld over programma's als bedoeld in paragraaf 3.2.2 die voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen.

2. De regels strekken mede ter voorkoming of beperking van achteruitgang van de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

3. De regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de:

- a. grondwaterrichtlijn,
- b. habitatrichtlijn,
- c. kaderrichtlijn mariene strategie,
- d. kaderrichtlijn water,
- e. richtlijn luchtkwaliteit,
- f. richtlijn omgevingslawaai,
- g. richtlijn overstromingsrisico's,
- h. vogelrichtlijn,
- i. zwemwaterrichtlijn.

Ten aanzien van de inhoudelijke begrenzing van de delegatiebepalingen:

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)

Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.

En

Artikelen 2.1, 2.3, 2.9, 2.13, 2.15, 2.20, tweede lid, 2.21, tweede en derde lid, 2.22 t/m 2.25, 2.26 t/m 2.31, 2.35, 4.1, 4.3, 4.20 t/m 4.28, 5.2, tweede lid, 5.18 t/m 5.29, 2.26, derde lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 16.87, 19.10, 19.11, 20.4, 20.6, 20.7 en 20.9, 20.11, 20.17.

Ten aanzien van de toetsingskaders:

Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1. 2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren. 3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet. 2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:

- a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,
- b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,
- c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatie-kosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoor-schriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsver-gunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:

- a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,
- b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.

3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergun-ning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbe-treffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

- a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,
- b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monu-menten, rekening houdend met de monumentale waarden,
- c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

- a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,
- c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
- d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuivering-technisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Lon-den-protocol en het Ospar-verdrag.

4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met be-trekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeente-lijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

- a. een weg,
- b. een luchthaven,
- c. een spoorweg,
- d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de natuurbescherming.

2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

9.2 Relevante bepalingen bij opmerking B

Uitgangspunten decentralisatie en subsidiariteit

Conceptvoorstel

Artikel 2.3 (algemene criteria uitoefening van taken en bevoegdheden)

1. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een gemeentete overstijgend belang of een regio-overstijgend belang, tenzij die taak of bevoegdheid met het oog op dat regio-overstijgend belang wordt uitgeoefend door een bestuursorgaan van het Rijk, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

2. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit:

- a. met het oog op een regio-overstijgend belang, of
- b. als dat nodig is voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Wetsvoorstel

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
 - a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
 - b. voor een doelmatige of doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Instructie(besluit)

Conceptvoorstel

Artikel 2.25 (grondslag instructie provincie)

1. Gedeputeerde staten kunnen het gemeentebestuur of het bestuur van een waterschap waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in die provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, als dat nodig is voor het voldoen aan bij omgevingsverordening vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan:
 - a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of
 - b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.
3. Bij de instructie wordt een termijn gesteld waarbinnen uitvoering moet zijn aangegeven aan de instructie.
4. De instructie kan alleen gaan over onderwerpen waarvan de regeling, het bestuur of het beheer bij of krachtens deze wet wordt gevorderd.

Artikel 2.26 (grondslag instructie Rijk)

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid, als dat nodig is voor het voldoen aan bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde omgevingswaarden of het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. De grenzen van artikel 2.3, tweede lid, worden in acht genomen.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als toepassing wordt gegeven of kan worden gegeven aan:
 - a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet, of
 - b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet.
3. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, derde en vierde lid, van toepassing

Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)

1. Als gedeputeerde staten over een onderdeel van het ontwerp van een omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en:
 - a. die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
 - b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van die zienswijze,kunnen zij binnen zes weken na de vaststelling van het omgevingsplan besluiten dat het betreffende onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.
2. Gedeputeerde staten nemen bij het besluit de grenzen van artikel 2.3, eerste lid, onder a, in acht. Het besluit kan zich alleen richten op die onderdelen van een omgevingsplan die locatieontwikkelingsregels bevatten.
3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit kan, als daarover overeenstemming bestaat met de gemeenteraad, er ook toe strekken het omgevingsplan te wijzigen, mits andere belanghebbenden hierdoor niet onevenredig worden benadeeld.

Artikel 16.16 (instemming)

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, heeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.15 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
 - b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
 - c. door het provinciebestuur te behartigen gemeenteverstijgende of regio-overstijgende belangen.
3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist. 4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.15 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

Wetsvoorstel

Artikel 2.33 (grondslag instructie provincie)

1. Gedeputeerde staten kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur waarvan het beheergebied geheel of grotendeels in de betrokken provincie is gelegen een instructie geven over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. 2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan: a. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, b. het waterschapsbestuur, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer, c. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. 3. Op het geven van een instructie is artikel 2.23, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing. 4. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan: a. artikel 124, 124a of 273a van de Gemeentewet, of b. artikel 156, eerste lid, van de Waterschapswet.

Artikel 2.34 (grondslag instructie Rijk)

1. Onze Minister of Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, kan, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, derde lid, een instructie geven aan het provinciebestuur, het gemeentebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid.

2. Een instructie kan alleen worden gegeven aan:

- a. het provinciebestuur of het waterschapsbestuur over de uitoefening van een taak of bevoegdheid op het gebied van het beheer van watersystemen of het waterketenbeheer, als dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig waterbeheer,
- b. provinciale staten over het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 2.22, 4.2, tweede lid, of 5.18, tweede lid, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- c. gedeputeerde staten over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42, als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- d. de gemeenteraad over het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of daarmee samenhangende regels als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, als dat nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties,
- e. het dagelijks bestuur van het waterschap over een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.42 of 5.44, tweede lid als dat nodig is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3. In aanvulling op het tweede lid kan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in overeenstemming met Onze Minister een instructie geven aan de gemeenteraad tot het in het omgevingsplan aan een locatie toedelen van de functie rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht en daarbij bepalen dat wordt voorzien in het beschermen daarvan, als dat nodig is voor het behoud van cultureel erfgoed.

4. Op het geven van een instructie is artikel 2.25, tweede en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

5. Een instructie kan niet worden gegeven als toepassing kan worden gegeven aan:

- a. artikel 124a, 124b of 268 van de Gemeentewet,
- b. artikel 121 of 261 van de Provinciewet, of
- c. de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Artikel 16.20 (bijzondere betrokkenheid provincie bij omgevingsplan)

1. Als gedeputeerde staten over een onderdeel van het ontwerp van een omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en:

- a. die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of
- b. in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van die zienswijze, kunnen zij besluiten dat het betrokken onderdeel geen deel uitmaakt van het omgevingsplan.

2. Gedeputeerde staten kunnen alleen gebruik maken van die bevoegdheid voor zover:

- a. de bevoegdheid betrekking heeft op die onderdelen van een omgevingsplan die regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, bevatten, en
- b. er sprake is van strijd met een belang als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, onder a, dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document.

3. Gedeputeerde staten vermelden in de motivering van het besluit de daaraan ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die het provinciebestuur beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen.

4. Het besluit wordt bekendgemaakt binnen vier weken nadat van het omgevingsplan mededeling is gedaan.

Artikel 16.15 (instemming)

1. Als een aanvraag om een besluit op grond van deze wet betrekking heeft op een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval, heeft het voorgenomen besluit op die aanvraag instemming van het bestuursorgaan dat op grond van artikel 16.14 in de gelegenheid is gesteld advies uit te brengen.

2. Bij de maatregel worden gevallen aangewezen waarin instemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is vanwege:

- a. de bijzondere deskundigheid van het bestuursorgaan,
- b. door het bestuursorgaan te behartigen zwaarwegende belangen, gelet op de aan dat bestuursorgaan toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, of
- c. door het provinciebestuur te behartigen provinciale belangen.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

4. Het aangewezen bestuursorgaan kan bij het op grond van artikel 16.14 uitgebrachte advies bepalen dat instemming niet is vereist.

Toedeling bevoegdheden verlening omgevingsvergunning

Conceptvoorstel

Artikel 5.10 (bevoegd gezag omgevingsvergunning)

1. Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning, tenzij op grond van het tweede of derde lid een ander bestuursorgaan is aangewezen.

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer gevallen aangewezen van:

- a. wateractiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een nat waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.1, en

- b. activiteiten als bedoeld in artikel 5.5, waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden ook gevallen aangewezen van andere activiteiten dan bedoeld in het tweede lid waarin gedeputeerde staten of een van Onze Ministers op de aanvraag beslissen.

4. Bij de aanwijzing van gedeputeerde staten of van een van Onze Ministers op grond van het tweede of derde lid worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.

5. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks be-

stuur van het waterschap of gedeputeerde staten van respectievelijk de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

6. Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van de artikelen 5.21 tot en met 5.24.

Artikel 5.11 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

1. Een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.10 het bevoegd gezag is, kan zijn bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Wetsvoorstel

Artikel 5.8 (bevoegd gezag gemeente aanvraag één activiteit)

Het college van burgemeester en wethouders beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit, tenzij op grond van artikel 5.9, 5.10 of 5.11 een ander bestuursorgaan is aangewezen.

Artikel 5.9 (bevoegd gezag aanvraag één wateractiviteit)

Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of Onze Minister op de aanvraag beslissen.

Artikel 5.10 (bevoegd gezag provincie aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen:

a. afwijkactiviteiten van provinciaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten:

1°. in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier,

2°. buiten de rijkswateren, c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een installatie als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies,

2°. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is,

3°. met betrekking tot het brengen van stoffen in het grondwater,

d. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis en lokale spoorwegen,

e. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten,

f. activiteiten als bedoeld in artikel 5.4,

g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.

2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen.

Artikel 5.11 (bevoegd gezag Rijk aanvraag één activiteit anders dan in artikel 5.9)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin een van Onze daarbij aangewezen Ministers op de aanvraag beslist:

a. afwijkactiviteiten van nationaal belang,

b. ontgrondingsactiviteiten in de rijkswateren, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 5.10, eerste lid, onder b, onder 1°,

c. milieubelastende activiteiten:

1°. met betrekking tot een mijnbouwwerk,

2°. waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken,

d. mijnbouwactiviteiten,

e. beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot:

1°. wegen in beheer bij het Rijk,

2°. andere luchthavens dan burgerluchthavens van regionale betekenis,

3°. hoofdspoorwegen,

4°. mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk,

f. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang,

g. activiteiten die niet vallen onder de onderdelen a tot en met f en die geheel of in hoofdzaak plaatsvinden in:

- 1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied,
- 2°. de exclusieve economische zone.
2. Bij de aanwijzing van gevallen worden de grenzen van artikel 2.3, derde lid, in acht genomen.
3. In afwijking van de artikelen 5.8 en 5.10 en van het eerste lid kan Onze Minister in andere gevallen dan bedoeld in het eerste lid, onder c, onder 2°, beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

Artikel 5.12 (bevoegd gezag aanvraag meer activiteiten)

1. Op de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit wordt beslist door een bestuursorgaan dat op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.11 voor ten minste een van die activiteiten bevoegd zou zijn op een aanvraag te beslissen. Hierbij worden de volgende leden in acht genomen.
2. Als het college van burgemeester en wethouders een bestuursorgaan is als bedoeld in het eerste lid, beslist het college op de aanvraag, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een ander van de betrokken bestuursorganen wordt aangewezen. Bij die aanwijzing worden de grenzen van artikel 2.3 in acht genomen.
3. In andere gevallen dan bedoeld in het tweede lid, wordt op de aanvraag beslist door het betrokken bestuursorgaan dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen.
4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan Onze Minister op de aanvraag beslissen als dat nodig is met het oog op nationale veiligheidsbelangen.

Artikel 5.13 (bevoegd gezag grondgebiedoverstijgende aanvraag)

Als een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit of activiteiten die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvinden, wordt op die aanvraag beslist door het daarvoor op grond van artikel 5.8, 5.9, 5.10 of 5.12 aangewezen bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit of activiteiten geheel of in hoofdzaak zullen worden verricht.

Artikel 5.14 (bevoegd gezag toepassing paragraaf 5.1.5)

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen, is ook bevoegd tot toepassing van paragraaf 5.1.5.

Artikel 5.15 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of bevoegd is tot toepassing van paragraaf 5.1.5, kan die bevoegdheid aan een ander bestuursorgaan overdragen, als dat bestuursorgaan daarmee instemt.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

Monitoringplicht

Conceptvoorstel

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde wordt door monitoring bewaakt en beoordeeld of aan die omgevingswaarde wordt voldaan.
2. Als voor een omgevingswaarde een programma op grond van paragraaf 3.2.4 is opgesteld, ziet de monitoring, ook op de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma, waarbij specifiek aandacht wordt geschonken aan artikel 3.15, onder a tot en met j.
3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling van die staat of kwaliteit.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of andere parameter worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan dat met de uitvoering is belast aangewezen.

2. Daarbij kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen en het verstrekken van die gegevens aan daarbij aangewezen andere bestuursorganen.

Wetsvoorstel

Artikel 20.1 (monitoringsplicht)

1. Voor iedere vastgestelde omgevingswaarde en alarmeringswaarde wordt de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving door monitoring bewaakt en wordt beoordeeld of aan die omgevingswaarde of alarmeringswaarde wordt voldaan.
2. Voor een op grond van paragraaf 3.2.4 opgesteld programma worden de voortgang, uitvoering en het doelbereik van het programma door monitoring bewaakt. Daarbij wordt specifiek aandacht geschonken aan de eisen die in artikel 3.16 aan het programma worden gesteld.
3. Bij een omgevingsplan en, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen andere parameters dan omgevingswaarden voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de belasting door activiteiten of de concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving worden aangewezen die door monitoring worden bewaakt en dienen als referentiepunt voor de beoordeling daarvan.

Artikel 20.2 (aanwijzing methode en bestuursorgaan)

1. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot vaststelling van een omgevingswaarde of alarmeringswaarde, aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, of aanwijzing van een andere parameter worden de methode van monitoring en het bestuursorgaan of een andere instantie die met de uitvoering van de monitoring is belast aangewezen.
2. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur tot aanwijzing van een programma als bedoeld in artikel 3.14, tweede lid, wordt tevens de frequentie van de monitoring bepaald.
3. Bij het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen in ieder geval regels worden gesteld over het verzamelen en verstrekken van voor de monitoring relevante gegevens door daarbij aangewezen bestuursorganen aan de:
 - a. op grond van het eerste lid aangewezen bestuursorganen of andere instanties die met de uitvoering zijn belast,
 - b. bevoegde autoriteiten van andere staten,
 - c. Europese Commissie.

Bevoegd gezag archeologische vondst

Conceptvoorstel

Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

1. Voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet bevoegd gezag.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van regio-overstijgend belang is.
3. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet of Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt het andere bestuursorgaan onverwijld in kennis van een melding van een vondst, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

Wetsvoorstel

Artikel 19.8 (aanwijzing en afstemming bevoegd gezag)

1. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de vondst zich voordoet.
2. Bevoegd gezag voor een archeologische toevalsvondst van algemeen belang die zich voordoet in een gebied dat niet gemeentelijk is ingedeeld, is Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 19.9, worden uitgeoefend door Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, van nationaal belang is.
4. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar zich een archeologische toevalsvondst van algemeen belang voordoet en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stellen elkaar onverwijld in kennis van een melding van een archeologische toevalsvondst van algemeen belang, de daarbij verstrekte gegevens en de getroffen of voorgenomen maatregelen.

Prioritering uitvoering projecten bij schaarste

Conceptvoorstel

Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)

1. Onze Minister die het aangaat, stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij buitengewone omstandigheden wegens schaarste uitvoering kan worden gegeven.
2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over het in de hoofdstukken 4 en 5 bepaalde, zo nodig in afwijking van het in die hoofdstukken bepaalde.
3. Bij de regeling kan worden bepaald, dat het verboden is zonder toestemming van Onze Minister die het aangaat en, voor zover van toepassing van Onze andere Ministers die het aangaat, een project als bedoeld in het eerste lid uit te voeren.

Wetsvoorstel

Artikel 19.18 (regulering prioritering uitvoering projecten bij schaarste)

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt in overeenstemming met Onze andere Ministers die het aangaat, bij ministeriële regeling vast aan welke projecten bij schaarste aan arbeidskrachten, geldmiddelen of materialen uitvoering kan worden gegeven.
 2. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld over, en zo nodig in afwijking van, het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 4 en 5. 3.
- Bij de regeling kan worden bepaald dat het verboden is een project uit te voeren zonder toestemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en, voor zover van toepassing, van Onze andere Ministers die het aangaat.

Landsverdediging

Conceptvoorstel

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Bij koninklijk besluit, op voordracht van Onze Minister en Onze Minister die het aangaat, kan worden bepaald dat deze wet niet van toepassing is op een bij dat besluit aan te wijzen activiteit voor de landsverdediging.

Wetsvoorstel

Artikel 19.19 (landsverdediging)

Onze Minister van Defensie stelt bij regeling vast welke voor de landsverdediging vereiste activiteiten worden verricht, waarbij voor zover noodzakelijk de bij of krachtens deze wet gestelde regels voor het verrichten van die activiteiten buiten toepassing blijven.

Aanwijzing bevoegd gezag handhaving

Conceptvoorstel

Artikel 16.1 (toedeling handhavingstaak)

1. Burgemeester en wethouders hebben tot taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, tenzij deze taak bij of krachtens deze wet is toegedeeld aan een bestuursorgaan van een waterschap, provincie, of het Rijk.
2. Tot deze taak behoort:
 - a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,
 - b. het behandelen van klachten die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.

3. Bij het uitoefenen van deze taak houdt het bestuursorgaan rekening met de voor deze taak relevante onderdelen van de plannen of programma's, bedoeld in de paragrafen 3.2.2 tot en met 3.2.4.

Wetsvoorstel

Artikel 18.2 (toedeling handhavingstaak)

1. Als sprake is van een activiteit waarvoor op grond van paragraaf 4.1.1 algemene regels zijn gesteld, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 4.1.3 voor die activiteit aangewezen bevoegd gezag.
2. Als sprake is van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bij of krachtens paragraaf 5.1.2 voor die omgevingsvergunning aangewezen bevoegd gezag.
3. Als sprake is van een projectbesluit berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het bestuursorgaan dat dit besluit heeft vastgesteld.
4. In de overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht, tenzij die taak bij algemene maatregel van bestuur is opgedragen aan een ander bestuursorgaan.

9.3 Relevante bepalingen bij opmerking C

Conceptvoorstel

Met betrekking tot maatwerkvoorschriften:

Artikel 4.9 (maatwerkvoorschriften)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Artikel 4.21 (maatwerkvoorschriften)

1. Op grond van artikel 4.18 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de inhoud van de maatwerkvoorschriften.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan op grond van artikel 4.18 worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Met betrekking tot toetsingskaders die gelden bij de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning:

Artikel 5.13 (toetsingskader voor artikel 5.1-activiteiten)

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.1, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd: a. op de gronden die, ter uitvoering van artikel 2.1, tweede en derde lid, bij algemene maatregel van bestuur voor die activiteit zijn aangegeven, en b. vanwege instructieregels als bedoeld in artikel 2.17, tweede lid, aanhef en onder a, onder 3°.
2. Bij het aangeven van de gronden, bedoeld in het eerste lid, onder a, worden in ieder geval de uitgangspunten betrokken die op grond van paragraaf 4.6.2 bij het stellen van regels als bedoeld in artikel 4.18 worden betrokken. Dat kan inhouden dat die regels deel uitmaken van die gronden.

Artikel 5.14 (toetsingskader voor artikel 5.3-, 5.4-, 5.5- en 5.6-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3, 5.4, 5.5 of 5.6, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn

aangegeven in het omgevingsplan, de gemeentelijke verordening, de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

Wetsvoorstel

Met betrekking tot maatwerkvoorschriften:

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Met betrekking tot toetsingskaders die gelden bij de beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning:

Artikel 5.17 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten bij algemene maatregel van bestuur)

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1.
2. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren.
3. Artikel 2.32, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels.

Artikel 5.18 (beoordelingsregels aanvraag artikel 5.1-activiteiten in omgevingsplan en omgevingsverordening)

1. In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan.
2. In de omgevingsverordening kunnen regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of voor een milieubelastende activiteit.
3. Bij het stellen van de regels, bedoeld in het tweede lid, worden de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, in acht genomen. Artikel 2.32, eerste, vierde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op die regels, waarbij een verzoek als bedoeld in artikel 2.32, eerste lid, ook door een van Onze Ministers kan worden gedaan.

Artikel 5.19 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag bouwactiviteit)

1. Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.
2. Deze regels strekken er in ieder geval toe dat de vergunning voor de bouwactiviteit:
 - a. wordt geweigerd als niet aan de krachtens artikel 4.21 gestelde regels over bouwactiviteiten is voldaan,
 - b. wordt geweigerd als deze in strijd is met een in het omgevingsplan gestelde regel over bouwactiviteiten of het gebruik van bouwwerken, tenzij vanwege deze strijd al een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is of tegelijkertijd met de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit wordt verleend,
 - c. kan worden geweigerd als voor die activiteit de grondexploitatie-kosten, bedoeld in artikel 12.1, worden verhaald en de exploitatieopzet die behoort bij de vast te stellen exploitatievoorschriften een exploitatietekort bevat, dat niet is gedekt.

Artikel 5.20 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag afwijkactiviteit)

1. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, of op een voorbereidingsbesluit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
2. De regels strekken er in ieder geval toe dat de op grond van artikel 2.24 gestelde regels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op het verlenen van een omgevingsver-

gunning voor een afwijkactiviteit, met dien verstande dat bij die regels daarvan kunnen worden uitgezonderd:

a. gevallen waarin een termijn als bedoeld in artikel 5.34, eerste lid, aan de vergunning wordt verbonden,

b. gevallen waarin de afwijkactiviteit van beperkte omvang is.

3. Voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op andere regels in het omgevingsplan dan de regels, bedoeld in het eerste lid, strekken de regels, bedoeld in artikel 5.17, ertoe dat de vergunning slechts kan worden geweigerd met hetzelfde oogmerk als het oogmerk waarmee de desbetreffende regels in het omgevingsplan zijn gesteld.

Artikel 5.21 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag rijksmonumentenactiviteit)

Voor een rijksmonumentenactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en in dat kader tot:

a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging, sloop of verplaatsing van rijksmonumenten,

b. het bevorderen van het gebruik van rijksmonumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,

c. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

Artikel 5.22 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag ontgrondingsactiviteit)

Voor een ontgrondingsactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.23 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag wateractiviteit)

1. Voor een wateractiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,

b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,

c. de vervulling van de op grond van deze wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,

d. voor zover de regels een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk betreffen: het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

2. Op het stellen van de regels voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is artikel 4.23, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Voor een stortingsactiviteit op zee worden de regels ook gesteld ter uitvoering van het Londen-protocol en het Oskar-verdrag.

4. In afwijking van het eerste lid worden de regels voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, voor zover die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, gesteld met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 5.24 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag brandveilig gebruiksactiviteit)

Voor een brandveilig gebruiksactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

Artikel 5.25 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit)

1. Voor een milieubelastende activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.26 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag mijnbouwactiviteit)

Voor een mijnbouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op:

a. het waarborgen van de veiligheid,

b. de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 5.27 (artikel 5.17 beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit anders dan een wateractiviteit)

Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:

a. een weg,

b. een luchthaven,

c. een spoorweg,

d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan voor nadelige gevolgen van

activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de onder a tot en met d genoemde werken en objecten kan behoren.

Artikel 5.28 (artikel 5.17 beoordelingsregels aanvraag Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit)

1. Voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.17, gesteld met het oog op de natuurbescherming.
2. Deze regels strekken in ieder geval tot uitvoering van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.

Artikel 5.29 (beoordelingsregels artikel 5.3- en 5.4-activiteiten)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4, kan de omgevingsvergunning alleen worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn bepaald in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening.

9.4 Relevante bepalingen bij opmerking D

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Conceptvoorstel

Artikel 4.9 (maatwerkvoorschriften)

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de regels in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Artikel 4.21 (maatwerkvoorschriften)

1. Op grond van artikel 4.18 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor een daarbij aangewezen bestuursorgaan bij beschikking maatwerkvoorschriften kan stellen. Daarbij kunnen regels worden gesteld over de inhoud van de maatwerkvoorschriften.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.18 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan op grond van artikel 4.18 worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Artikel 4.20 (maatwerkregels omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening)

1. Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. De maatwerkregels kunnen afwijken van de op grond van artikel 4.18 gestelde regels, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Wetsvoorstel

Artikel 4.5 (maatwerkvoorschriften)

1. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen onderwerpen worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van regels als bedoeld in artikel 4.3.
2. De maatwerkvoorschriften kunnen afwijken van regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.
3. Voor zover op een activiteit niet alleen regels als bedoeld in artikel 4.3 van toepassing zijn, maar daarvoor ook een omgevingsvergunning is vereist, kan bij die regels worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Artikel 4.6 (maatwerkregels)

1. Bij regels als bedoeld in artikel 4.1 die in de omgevingsverordening zijn opgenomen kan worden bepaald dat in het omgevingsplan of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld.
2. Bij regels als bedoeld in artikel 4.3 kan worden bepaald dat in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening over daarbij aangewezen onderwerpen maatwerkregels kunnen worden gesteld. Paragraaf 4.3.2 is van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkregels.
3. De maatwerkregels kunnen afwijken van de in de omgevingsverordening gestelde regels of van regels als bedoeld in artikel 4.3, als dat bij die regels is bepaald. Daarbij kan worden bepaald in welke mate of hoe lang kan worden afgeweken.

Gelijkwaardigheid**Conceptvoorstel****Artikel 4.10 (gelijkwaardigheid)**

1. In het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening kan worden bepaald dat voor een daarbij gestelde plicht om een maatregel te treffen geldt dat, in plaats daarvan, een andere maatregel kan worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd.
2. In het omgevingsplan of de verordeningen kan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als:
 - a. de voorgenomen toepassing daarvan bij het bevoegd gezag is gemeld, of
 - b. het bevoegd gezag aan de hand van overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.

Artikel 4.22 (gelijkwaardigheid)

1. Als op grond van artikel 4.18 een plicht is opgenomen om een maatregel te treffen, kan in plaats daarvan een andere maatregel worden getroffen als daarmee ten minste hetzelfde doel wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel wordt nagestreefd.
2. Op grond van artikel 4.18 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid of kan de toepassing daarvan worden beperkt of uitgesloten.
3. Op grond van artikel 4.18 kan worden bepaald dat toepassing van een gelijkwaardige maatregel alleen is toegestaan als:
 - a. de voorgenomen toepassing daarvan bij het bevoegd gezag is gemeld, of
 - b. het bevoegd gezag aan de hand van overgelegde gegevens bij beschikking met de gelijkwaardigheid heeft ingestemd.

Wetsvoorstel**Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)**

1. Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.
2. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel toe te passen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.
3. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan de toepassing van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.

Omgevingswaarden**Conceptvoorstel****Artikel 2.6 (omgevingswaarden gemeente)**

Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij omgevingsplan omgevingswaarden vastgesteld.

Artikel 2.7 (omgevingswaarden provincie)

1. Als dat met het oog op een van de in artikel 2.4, eerste lid, genoemde doelstellingen nodig is, worden bij omgevingsverordening omgevingswaarden vastgesteld.
2. De grenzen van artikel 2.3, eerste lid, worden in acht genomen.
3. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan worden bepaald in hoeverre bij omgevingsplan andere of aanvullende omgevingswaarden kunnen worden vastgesteld.

Wetsvoorstel**Artikel 2.11 (omgevingswaarden gemeente)**

1. Bij omgevingsplan kunnen omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsplan kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de omgevingsverordening of de maatregel anders is bepaald.

Artikel 2.12 (omgevingswaarden provincie)

1. Bij omgevingsverordening kunnen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, omgevingswaarden worden vastgesteld.
2. Bij omgevingsverordening kunnen geen omgevingswaarden worden vastgesteld in aanvulling op of in afwijking van omgevingswaarden die bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld, tenzij bij de maatregel anders is bepaald.

Programmatistische aanpak**Conceptvoorstel****Artikel 3.14 (inhoud en werking programmatistische aanpak)**

1. In een programma wordt aangegeven welke ruimte er, gelet op de omgevingswaarde, in een daarbij aangegeven gebied en periode beschikbaar is voor activiteiten.
2. Als een programma is vastgesteld, vindt de wijze waarop de omgevingswaarde bij de uitoefening van een taak of bevoegdheid wordt betrokken plaats op de in dat programma opgenomen wijze. Het programma geeft daarbij aan, hoe de omgevingswaarde wordt betrokken bij de uitoefening van taken en bevoegdheden en, in voorkomende gevallen, welke daarop betrekking hebbende bepalingen op grond van de artikelen 2.17, eerste lid, 2.19, eerste lid, 5.13 en 5.14 geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven.

Wetsvoorstel**Artikel 3.14 (toepassingsbereik programmatistische aanpak)**

1. (...)
2. Bij omgevingsplan, omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur kunnen programma's als bedoeld in artikel 3.15 worden aangewezen, die betrekking hebben op omgevingswaarden van gemeente, provincie of Rijk als bedoeld in paragraaf 2.3.2, 2.3.3 of 2.3.4 of een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving waarvoor een regel als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, 2.24, eerste lid, 5.17, 5.18 of 5.29 is gesteld.

Projectbesluit**Conceptvoorstel****Artikel 5.34 (toetsingskaders)**

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door een programma op grond van een omgevingsplan als bedoeld in paragraaf 3.2.4 of door bepalingen die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen of programma's bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit buiten toepassing worden gelaten.
4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat, in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door een programma op grond van een omgevingsplan of omgevingsverordening als bedoeld in paragraaf 3.2.4 of door bepalingen die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen of programma's bij het vaststellen en uitvoeren van het projectbesluit en bij de besluiten ter uitvoering van het projectbesluit buiten toepassing worden gelaten.

Artikel 16.61 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing.

Wetsvoorstel

Artikel 5.51 (beoordelingsregels)

3. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door gedeputeerde staten, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van gedeputeerde staten buiten toepassing worden gelaten.

4. Als de uitvoering van een projectbesluit, vastgesteld door Onze Minister, Onze Minister die het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, of Onze Minister die het aangaat, onevenredig wordt belemmerd door regels die bij of krachtens een regeling van een provincie, gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die regels bij het projectbesluit of bij besluit van Onze Minister buiten toepassing worden gelaten.

Artikel 16.68 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een voorkeursbeslissing voor:

- a. een projectbesluit,

Experimenteerbepaling

Conceptvoorstel

Artikel 23.3 (experimenten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens: a. deze wet, b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag,

c. de Warmtewet,

d. de Wet bodembescherming,

e. de Wet geluidhinder,

f. de Wet milieubeheer,

g. de Wet natuurbescherming.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

a. wat het doel van het experiment is,

b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment, c. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan, d. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan, e. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan.

Wetsvoorstel

Artikel 23.3 (experimenten)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kan, met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen, bij wijze van experiment worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:

a. deze wet, b. de Elektriciteitswet 1998, voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de Wet belastingen op milieugrondslag, c. de Warmtewet, d. de Wet milieubeheer.

2. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de te volgen procedures of de besluitvorming daarover.

3. Bij de maatregel wordt in ieder geval bepaald:

a. wat het doel van het experiment is,

b. welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van het experiment,

c. wat de tijdsduur van het experiment is,

d. van welke regels kan worden afgeweken,

e. welke afwijkingen voor bij de maatregel aan te wijzen gevallen zijn toegestaan,

f. voor welk gebied of voor welke besluiten die afwijkingen zijn toegestaan,

- g. hoe lang die afwijkingen ten hoogste, met een maximum van tien jaar voor zover het omgevingswaarden betreft, zijn toegestaan,
 - h. welke afwijkingen na afloop van het experiment toegestaan blijven,
 - i. hoe de monitoring en evaluatie van het experiment wordt uitgevoerd.
4. Als de evaluatie van een experiment aanleiding geeft tot het aanpassen van regelgeving, kan Onze Minister, in afwijking van de maatregel waarbij de tijdsduur van het experiment is bepaald, een besluit nemen om die tijdsduur met ten hoogste vijf jaar te verlengen met het oog op het aanpassen van die regelgeving.

Artikel 23.5 (voorhangprocedure)

1. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur op grond van de hoofdstukken 2, 3, 4, 5, 12, 16, 17, 18, 19, 20 en artikel 23.3 wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. 2. Het eerste lid is niet van toepassing als het ontwerp wijzigingen van ondergeschikte betekenis bevat die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving of als het ontwerp alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen.

9.5 Relevante bepalingen bij opmerking E

Beroep tegen omgevingsplan

Conceptvoorstel

Artikel 6.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

Op de voorbereiding van een gemeentelijk omgevingsplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat:

- a. de kennisgeving, bedoeld in artikel 3:12 van die wet, ook in de Staatscourant wordt geplaatst en ook elektronisch plaatsvindt, en het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ook elektronisch beschikbaar wordt gesteld,
- b. de kennisgeving, bedoeld onder a, gelijktijdig met de plaatsing elektronisch wordt toegezonden aan die diensten van Rijk en provincie die zijn belast met de behartiging van belangen die in het omgevingsplan in het geding zijn en aan de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen die bij het omgevingsplan een belang hebben,
- c. de gemeenteraad binnen twaalf weken na afloop van de termijn van terinzagelegging beslist over vaststelling van het omgevingsplan.

Wetsvoorstel

Artikel 16.28 (toepassing afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht)

- 1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van een omgevingsplan.
- 2. Op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, zijn de artikelen 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht en 139 van de Gemeentewet niet van toepassing.

Bestuurlijke boete

Conceptvoorstel

Artikel 16.14 (bestuurlijke boete)

- 1. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften.
- 2. Als toepassing wordt gegeven aan het eerste lid worden bij die maatregel regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen ten hoogste kan worden opgelegd.
- 3. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor:
 - a. de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, per overtreding begaan door een natuurlijk persoon,
 - b. de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht per overtreding, per overtreding begaan door een rechtspersoon of een vennootschap.
- 4. Als de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd.

5. Voor overtredingen als bedoeld in het eerste lid kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd krachtens artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering.

Wetsvoorstel

§ 18.1.4 Bestuurlijke boete
[Gereserveerd]

Bevoegdheid tot binnentreden

Conceptvoorstel

Artikel 16.12 (bevoegdheid binnentreden woning)

De krachtens artikel 16.10 aangewezen toezichthouders zijn bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hen deze bevoegdheid bij de aanwijzing, bedoeld in artikel 16.10, is toegekend.

Wetsvoorstel

Artikel 18.7 (bevoegdheid binnentreden woning)

1. Een krachtens artikel 18.6 aangewezen toezichthouder is bevoegd met medeneming van de benodigde apparatuur een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner, voor zover hem deze bevoegdheid in het besluit tot aanwijzing is toegekend.
2. De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt in een besluit tot aanwijzing alleen toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen.

Bibob

Conceptvoorstel

Artikel 5.21 (toetsing Wet bibob)

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen activiteiten als bedoeld in artikel 5.2, eerste en tweede lid, worden aangewezen waarvoor het bevoegd gezag de omgevingsvergunning kan weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over het weigeren van de omgevingsvergunning met toepassing van het eerste lid. Daarbij kan worden bepaald dat het bevoegd gezag, voordat het daartoe overgaat, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet kan vragen.

Artikel 16.13 (bevoegdheid intrekken begunstigende beschikking)

1. Het bevoegd gezag kan een verleende beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken, als:
 - a. de beschikking door een onjuiste of onvolledige opgave is verleend,
 - b. niet in overeenstemming met de beschikking is of wordt gehandeld,
 - c. de voor de houder van de beschikking bij of krachtens deze wet geldende algemene regels niet zijn of worden nageleefd.
2. Een beschikking, die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, of van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover die beschikking het beheer van afvalstoffen betreft, ook worden ingetrokken als de op grond van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer voor de houder geldende voorschriften niet worden nageleefd.
3. Een bestuursorgaan gaat niet tot intrekking van een beschikking over dan nadat het de houder van die beschikking de gelegenheid heeft geboden binnen een daartoe te bepalen termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met die beschikking, onderscheidenlijk de algemene regels.
4. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning ook geheel of gedeeltelijk intrekken:
 - a. in gevallen als bedoeld in artikel 5.26, derde lid, als de activiteit wordt verricht door een ander dan degene aan wie de vergunning is verleend,
 - b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, in welk geval artikel 5.21 van overeenkomstige toepassing is.

Wetsvoorstel

Artikel 5.30 (weigeren vergunning vanwege Wet bibob)

1. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen milieubelastende activiteit weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Daarbij wordt onder betrokkene als bedoeld in dat artikel ook verstaan degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning gelijk kan worden gesteld.
2. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, kan het bevoegd gezag het bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet vragen.

Artikel 5.38 (bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevings-vergunning en intrekking omgevingsvergunning)

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen:
 - a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
 - b. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevings-verordening zijn bepaald.
2. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning intrekken:
 - a. in gevallen of op gronden die bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald,
 - b. als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning,
 - c. op verzoek van de vergunninghouder,
 - d. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, waarbij artikel 5.30, tweede lid, van overeenkomstige toepassing is,
 - e. voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk waarvoor met toepassing van artikel 16.7, eerste lid, aanhef en onder b, gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend: als de omgevingsvergunning voor de samenhangende lozingsactiviteit respectievelijk de milieubelastende activiteit is ingetrokken,
 - f. voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.3 of 5.4: in gevallen of op gronden die in de waterschapsverordening respectievelijk de omgevingsverordening zijn bepaald.

Bijlage 2 – Lijst van geïnterviewden

- | | | |
|----|------------------------------|---|
| 1) | Anoeska Buijze | (Universiteit Utrecht) |
| 2) | Jan van den Broek | (VNO-NCW/MKB) |
| 3) | Kitty de Bruin & Marco Lurks | (VNG, Vereniging Nederlandse Gemeenten) |
| 4) | Peter Jasperse | (IPO, Interprovinciaal Overleg) |
| 5) | Ina Kraak & Willem Wensink | (UvW, Unie van Waterschappen) |
| 6) | Danielle Nijman | (Holla advocaten) |
| 7) | Marga Robesin | (Natuur en Milieu) |

Bijlage 3 – Over de auteurs

Prof. mr. K.J. de Graaf

Kars de Graaf is als (adjunct) hoogleraar Bestuursrecht en duurzaamheid verbonden aan vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is daarnaast rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Noord-Nederland, lid van het bestuur van zowel de Vereniging voor Milieurecht als de VAR, vereniging voor bestuursrecht. Hij is redacteur van Sdu Commentaar Awb, managing editor van de Review of European Administrative Law en vaste annotator van zowel de AB Rechtspraak Bestuursrecht als van Milieu en Recht. Hij was betrokken bij de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht en bij de evaluatie en de vervolgevaluatie van de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet.

Prof. mr. G.A. van der Veen

Gerrit van der Veen is als bijzonder hoogleraar Milieurecht verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens advocaat-partner bestuursrecht en omgevingsrecht bij AKD Advocaten en Notarissen te Rotterdam. Hij is lid van het bestuur van de Vereniging voor Bouwrechtadvocaten, lid van de redacties van de Kennisbank Bestuursrecht, het tijdschrift Vastgoedrecht, het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Sdu Commentaar Awb en vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht. Hij was lid van de derde Evaluatiecommissie Algemene wet bestuursrecht. Zijn in 2014 uitgesproken oratie handelde over milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet.

Mr. dr. H.D. Tolsma

Hanna Tolsma is als universitair docent bestuursrecht en omgevingsrecht verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Noord-Nederland en plaatsvervangend lid van de Commissie Rechtsbescherming van de provincie Drenthe. Zij is jurisprudentieredacteur van het tijdschrift Jurisprudentie Milieurecht en vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht. Zij doet onderzoek naar de omgevingsvergunning, integrale belangenafweging bij besluitvorming en flexibiliteit. Zij was betrokken bij onderzoek naar de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet en naar verschillende aspecten van de informele aanpak in bezwaarprocedures.

Prof. mr. dr. A.T. Marseille

Bert Marseille is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Daarnaast is hij als bijzonder hoogleraar Empirische bestudering van het bestuursrecht verbonden aan de Universiteit van Tilburg en lid van de bezwaaradviescommissie van de gemeente Delfzijl. Hij is voorzitter van de Afdeling Noord van de Vereniging voor Bestuurskunde, redacteur van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, vaste annotator van AB Rechtspraak Bestuursrecht en redacteur van Commentaar Algemene wet bestuursrecht. Marseille was projectleider van de evaluaties van de procesrechtelijke bepalingen van de Crisis- en herstelwet.